

إدارة التفتيش للدول النامية



مصر . الكويت . سلطنة عمان . الامارات العربية المتحدة . لبنان . الهند



استاذ دكتور

أحمد رشيد

استاذ الإدارة العامة

وكيل الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة

0030623



Bibliotheca Alexandrina

إدارة التميز
للدول النامية

أشرف على إصدار الكتاب
راوية عبد العظيم

الناشر
مكتبة محبوب
ميدان طلعت حرب بالقاهرة - ج م ع
تليفون ٧٥٦٤٢١

الطبعة الأولى ١٩٨٥



إدارة التنمية للدول النامية

استاذ دكتور
أحمد رشيد
استاذ الادارة العامة
وكيل الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة

تمهيد - الطبعة الاولى

تمر الإدارة العامة فى تطورات متلاحقة رغم حداثة تلك الدراسة بالمقارنة مع غيرها من دراسات العلوم الاجتماعية، ورغم اعترافنا بقمور كافة الدراسات الاجتماعية فى مجال تقديم الحقيقة المطلقة - اذ يععب فى علوم المجتمع أن توجد حقيقة مطلقة الصحة على مر الزمان وباختلاف المكان ، ورغم ذلك الا ان الكثير من العلوم الاجتماعية تتمتع بقدر من الاستقرار اذا ما قورنت بالادارة العامة (١) . وليس هذا الاختلاف بين العلوم الاجتماعية والادارة العامة بسبب كون الادارة العامة علما حديثا تتنازع مدارس مختلفة بقدر ماهوناتهم حدة ظاهرة التجربة والخطأ فى عمل الاجهزة الادارية خصوصا فى الدول النامية . ان عمل الجهاز الادارى فى الدول النامية يتم بخضوعه لتطور سريع وحذى يكاد لايسمح باستقرار موضوعى للقواعد والمبادئ . ويتضح ذلك التطور فى جانبين على النحو التالى :-

(١) يرى البعض ان الادارة العامة كعلم لم يظهر الا فى عشرينات وثلاثينات هذا القرن رغم أن المسئوليات التى مارسها الحكومة كانت دائما مما يمكن وصفه بأنه إدارة .

cF . Desmond Keeling : Management in Government .
Ion . 1972 .

تفسير كفى ، يلحظه الباحث فى الاتساع الهائل فى حجم الجهاز الادارى بتلك الدول ويعود ذلك لاسباب عدة تتعلق ببدء ثورة التنمية الاقتصادية والسياسية ، وبعض هذه الاسباب ذو طابع موضوعى وبعضها ذو طابع مظهرى ولكن أكثر تلك الاسباب لا أخلاقية (Non - ethical) مثل ما حدث فى جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية ، إذ أن سلطة الاحتلال قبل تسليم البلاد للحكومة الوطنية آزادت نسبة العاملين فى أجهزة الحكومة مع زيادة (غير منطقية) هائلة فى رواتب هؤلاء العاملين فتركت الحكومة الوطنية بعد الاستقلال لتواجه المشكلة الهائلة وحدها (١) .

تغير نوعى ، والمقصود به دخول الجهاز الادارى - بمبادرة السياسة العامة الى ميادين ليست جديدة عليه فحسب بل ان بعضها

(١) يلاحظ مثلاً ان نسبة العاملين فى الجهاز الادارى بالمقارنة مع اجمالى السكان لا تتجاوز ٣٥ ٪ فى الدول المتقدمة اقتصادياً وهى تصل فى بعض الدول النامية الى نسبة خيالية ، وفى مصر بلغت النسبة فى الفترة من ١٩٥٢ الى ١٩٧٢ حوالى ١٠ ٪ - فى دول حديثة كدولة الامارات أو الكويت ينمو الجهاز الادارى نمواً كبيراً راجع للمؤلف :

تقرير الى المنظمة العربية للعلوم الادارية " الجهاز الادارى فى جمهورية اليمن الشعبية " - يونيو ١٩٧٢ .
كذلك " التنمية الادارية فى دولة الامارات العربية - مجلة الادارة - ابريل ١٩٧٣ .

جديد تماما على الدول النامية ، من أمثلة ذلك قيام الدولة
بإنشاء المشروعات الصناعية الجديدة أو ادارة بعض أنشطة الخدمات
التي كانت تتميز بالتبعثر وبسيطرة الادارة الفردية والمحدودة
عليها . ونتيجة هذين التطورين الاساسيين فى الدول النامية تأخذ
ظاهرة التجربة والخطأ فى الادارة العامة ذلك الشكل الحاد الذى
يؤدى الى التشكيك المستمر فى حدود قواعد ومبادئ الادارة التى
تم اكتسابها من تجارب الدول المتقدمة ، ولكن هذا التشكيك وهذه
الحدة فى التطبيق لاتقلل من أهمية وخطورة العلم فى الادارة العامة ،
بل انها تؤيد تلك الأهمية ، لان مشكلة التجربة والخطأ لا يحسمها
الا تبلور الأسلوب العلمى فى الادارة العامة .

وينصب " التحدى " المعاصر فى دراسات الادارة العامة - اذا -
حول وفى قلب التجارب الانتمائية لدول العالم الثالث . وتقــوم
الاجهزة الادارية بدور حيوى فى تلك التجارب ، مما يؤدى الى
الاهتمام بدراسة الادارة العامة فى الدول النامية . وقد أدى ذلك
الى ظهور مفهوم ادارة التنمية تعبيرا عن واقع الادارة العامة
فى الدول النامية (Development Administration) .

وأخذ ذلك المفهوم يتبلور تدريجيا ليصبح الآن فرعا هاما
ورئيسيا فى دراسة الادارة العامة له معاهد وأقسام جامعية
متخصصة وتمنح فيه الدبلومات والدرجات العلمية وتنعقد لــــه
المؤتمرات وحلقات البحث .

ونحن علماء العالم الثالث لابد أن يكون لنا مساهماتنا
الإيجابية في تلك الأنشطة الهامة ، وهي مساهمات قد لا تتفق مع
كثير من نتائج البحث في خارج العالم الثالث ولكن الحوار العلمي
الموضوعي لابد وأن يؤدي في النهاية إلى إثراء هذا الحقل الجديد
وهذا لمصلحة العالم الثالث مثل ما هو لمصلحة البحث العلمي .

والبحث الذي نسعد بتقديمه للقارئ العربي هو ثمرة دراسات
استهدفت كشف طبيعة دور الجهاز الإداري في عملية الإنماء القومي
الشامل أملا في الوصول إلى بعض النتائج عن التشغيل الكفء لذلك
الجهاز والعمل على إصلاح عيوبه ليقوم بدوره في إدارة التنمية
بالكفاءة المطلوبة .

ولقد تأثرت دراستنا تأثرا كبيرا نتيجة لمتابعة بعض
الكثير الذي ينشر حول هذا الموضوع ، كذلك نتيجة الاحتكاك المباشر
مع بعض تجارب الإدارة العامة في الدول العربية . وأكثر ما يظهر
ذلك في زيادة تمسكنا بتأكيد العلاقة بين الجوانب المباشرة وغير
المباشرة في إدارة التنمية . ونقصد بالجوانب المباشرة تلك
المتعلقة بالموضوع (التخطيط والتنظيم الخ) ونقصد بالجوانب غير
المباشرة في إدارة التنمية (مثل التأثيرات السياسية والاجتماعية
الخ) .

وتبين لنا من دراسة تجارب بعض الدول النامية ، كيف تتحول
الآمال العظام في التنمية إلى مجموعة " اختناقات " وهذا فسي

أحسن تقدير - وإلى حواظ مسدودة امام التنمية فى كثير من الحالات . لقد أعادت التأثيرات السياسية والاجتماعية الم قضية ادارة التنمية الى منطلق جديد وإلى مفترق الطرق - ان التنمية لا يمكن أن تتم بمعزل عن الاحوال السياسية والاجتماعية المحيطة . ان الادارة العامة فى الدول النامية لا يمكن أن تحقق أهدافها بغض النظر عن مسار التنمية السياسية والتنمية الاجتماعية والتربية والتنمية . ان ادارة التنمية يجب أن تعكس حركة قومية شاملة فى التنمية . وليس هناك أى خطورة على الاطلاق فى ادارة تنمية " بطيئة " اذا كان هذا تعبيراً عن ارتباطها بالتطور المناسب سياسياً واجتماعياً - ولكن هناك كل الخطر فى ادارة تنمية تتصور انها تسرع الخطى على طريق الانماء وتتخطى الظروف السياسية والاجتماعية - ثم تفاجئ - كما هو الحال فى تجارب كثيرة فى الدول النامية ذات النظم الجماعية - انها لا تسير للامام بل قد تكون سائرة الى أسفل وتجرح خلفها قطاعات كبيرة من عوامل التأثير على التطور السياسى والاجتماعى (١) . ان السياسة العامة

(١) وفى عالم اليوم الكثير من دول العالم الثالث التى يطبق عليها مصطلح " الدولة الهشة " Soft State التى تتميز ببخامة كبيرة فى حجم مؤسساتها السياسية والادارية دون أن يكون ذلك مستنداً على أساس قوى .

راجع

cf. G. Myrdal, The Challenge of World Poverty -
Lon., 1971 , PP. 211 ff .

الانمائية يمكن أن تكون سلاحاً خطيراً في أيدي الحاكم لتكميم الأفواه في سبيل تكريس نفوذه وسلطانه - ولكن في هذه الحالة فإن إدارة التنمية لابد وأن تصبح إدارة " مرتشية " والسبب عمل غير علمية ونفوذ وسطوة للبيروقراطية وتبديد رهيب ومفرز في الموارد النادرة . إذا ما ادعى الحاكم أنه يعمل ما يعمل من أجل حياة أحسن للكادحين وأن ما يعارفه فهو ضد الكادحين ، فقد يجد ملايين من هؤلاء الكادحين يهتفون له ويهلل لسياسته ، ولكنه يكون قد أغلق على إدارة التنمية الباب الذي يمكن أن تدلف منه إلى تحقيق الأهداف الحقيقية للتنمية ، أن إدارة التنمية إذا كان لها أن تحقق الأهداف المعقودة عليها فهي مطالبة باتتباع الأساليب العلمية وابتغاء الكفاءة ، وهذا لا يتحقق إلا في ظل أكبر قدر من المشاركة ومن إحساس الإدارة بالمسؤولية العامة تجاه المجتمع الذي تبغى تطويره . وهذه لن تكون إلا قضية سياسية .

ومن هنا تزداد قناعتنا ^(١) أن العنصر الهام في تشخيص

(١) الكاتب شارك في دراسات الإصلاح الإداري خلال عمله :

- مستشار لرئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في القاهرة .
- خبير مشارك في دراسات المنظمة العربية للعلوم الإدارية .
- مستشار مجلس الخدمة المدنية لأهواز في دولة الإمارات العربية المتحدة .
- استاذ زائر في معهد دراسات التنمية بجامعة ساكس (I.D.S.of Sussex University) .
- استاذ واستاذ زائر في الجامعات العربية في المملكة السعودية والعراق ودولة الإمارات .
- استاذ زائر في كلية الشؤون العامة بجامعة انديانا

School of public Affairs , Indiana University

منظمات التنمية ، هو في تقدير ذلك التأثير الذي تخضع له كفاءة إدارة التنمية من تلك العوامل الاقتصادية والسياسية والثقافية . ومن هذا المنطلق فإن الإدارة العامة في الدول النامية هي دراسة تحليلية لوظيفة الإدارة ومشكلاتها في المحيط الاجتماعي أكثر من كونها دراسة أساسية في القواعد والمبادئ العامة في الإدارة .

وفي البحث الحالي الذي نسعد بتقديمه للقارئ العربي نقدم عرضاً لدور الإدارة العامة في الدول النامية وأهم مشكلاتها والاسلوب الملائم لدراسة ذلك الدور منتهين إلى عرض استراتيجيات الإصلاح الإداري والذي نتصوره جانب أساس في أي دراسة علمية للإدارة العامة في الدول النامية .

نسأل الله التوفيق {

كورنيش النيل/ أغسطس

١٩٨٤

القسم الاول

السياسة العامة والادارة في الدول النامية

" يتناول القسم الاول من الطبعة الثانية للكتاب الاطار العام للدراسة تحت عنوان " السياسة العامة والادارة " وهو عنوان يوحى بطبيعة المنهاج العلمى من حيث اعتبار الادارة العامة فى الدول العربية هى دراسة فى ادارة التنمية بشكل عام وفى تطور السياسة العامة فى الدول النامية بشكل خاص . ومن حيث كونها - كذلك - دراسة فى تطور الادارة العامة فى الدول المعاصرة بشكل عام وفى الدول النامية بشكل خاص - وما يترتب على ذلك النمو من مشاكل - ومن حتمية الاهتمام بمسائل الاصـلاح الادارى . ويتكون القسم الاول من الفصول التالية :-

- الادارة العامة والتنمية .
- مشكلات ادارة التنمية .
- السياسة العامة وادارة التنمية .
- الاصلاح الادارى .
- ادارة عمليات الاعلام الادارى .

الفصل الاول

الادارة العامة والتنمية

مفهوم التنمية

امتثلت المكتبات فى العشر سنوات الاخيرة بالعديد من الدراسات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والادارية وغيرها التى تتصدى لموضوع التنمية . الى الحد الذى يدعو البعض الى تسمية العصر الحالى عصر التنمية (Era of Development) . وقامت الجامعات بتكوين المعاهد والاقسام العلمية فى دراسة التنمية وازدهرت الدوريات والمؤتمرات والحلقات الدراسية التى تتعدى جميعا لسلات الموضوع .

وامام هذا السيل الجارف من الاهتمامات يصمم الباحث منذ تصديه لوضع تعريف أو مفهوم (Concept) للتنمية فلى وضع دقيق للغاية ، ولكن لا مفر امام كتاب عن الادارة العامة فى الدول النامية ودورها فى ادارة التنمية (Development Administration) أن يبدأ بمحاولة وضع " مفهوم " للتنمية . وسوف تتركز محاولتنا فى هذا الشأن حول المفهوم الموضوعى . وبأكثر تركيز لسوف نهتم بمفهوم التنمية الذى تصدى له علماء الادارة العامة وبالذات هؤلاء المهتمين بدراسات ادارة

التنمية سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر (١) .

وقد لاحظنا أنه في عرف مفهوم التنمية يمكن التعرف على مجموعتين رئيسيتين من الدراسات ، الأولى اعتمدت في وضع تعاريفها على تقسيم المجتمعات الى " أنواع " على أساس بعض عناصر المقارنة . والمجموعة الثانية نحت الى الجانب التحليلي لعمل النظام السياسي بالذات لتقرير أسلوب العمل (الميكانيزم Mechanism) الأكثر كفاءة والذي يعكس المجتمع المتقدم وذلك المتخلف الذي يعكس المجتمع الجامد . وسوف يلاحظ القارئ أننا لا نتفق مع كلا المجموعتين ، وقبل ذلك لابد من تقديم ملخص مبسط لنتائج تلك الدراسات .

• المجموعة الأولى ، تضم العديد من الدراسات التي ازدهرت في الجامعات والمعاهد الغربية وخصوصا الأميركية - والتي اعتمدت في تعريف التنمية على أساس محاولة تصنيف المجتمعات الى "أنواع" على أساس عوامل للمقارنة . ومن أهم هذه الدراسات - فـ (اعتقادنا - دراسة الاستاذ دانييل ليرنر (D . Lerner) ودراسة الاستاذ فريد رجز (F . Riggs) ودراسة

(١) نرجو من القارئ المهتم أكثر بدراسة التعاريف والمفاهيم أن يرجع الى قائمة المراجع التي أوردناها في نهاية الكتاب .

• (١) (L . Pye) الأستاذ لوسيان باي

ويمكن أن نوجز " نظريات " أو مفاهيم هؤلاء في الجدول

التالي :-

-
- D.Lerner, "The Passing of Traditional (١)
Society ", N.Y. 1960 .
- F.Riggs, in W.J.Siffin (ed.); Towards the
Comparative Study of Public Administration-
Indiana , 1957 .
 - L.Pye, Politics, Personality and Nation Building-
Yale , 1962 .
 - F.Heady & S.L.Stokes (eds): Papers in Comparativ
Public Administration - Michigan, 1962 .
 - I.S werdlow (ed.): Development Administration,
Sysracuse , 1963 .
 - W.F. I Lchman & N.Uphoff-the Political Economy
of Development - Calif., 1971 .
 - Gerald Caiden: The Dynamics of Public Adminis-
tration , Dryden Press , 1971 .

مفهوم المجتمع المتقدم في بعض النماذج الدراسية

النموذج المقارنة	نموذج (Lerner)	نموذج (Riggs)	نموذج (Pye)
تقسيم المجتمعات الى أنواع	تقليدية Traditional انتقالية Transitional حديثة Modernised	زراعية (Agrarial) صناعية Industrial	• المتمدّن (Modernised) • التقليدي (Traditional)
أهم عوامل المقارنة	• التقدم الحضري Urbanisation • نسبة الامية • الاتصالات العامة • المشاركة السياسية	• نظام التوزيع الاقتصادي (السوق) • القيم الاجتماعية • السلطة الاجتماعية والرسمية	• السلطة السياسية • سلوك البيروقراطية • نظام السلطة والنفوذ الاجتماعيين

ويتضمّن لنا من الجدول السابق القيمة الأكاديمية الكبرى
و" الإشارة " العلمية التي تنتج من مثل هذه الاجتهادات ، الا ان

من يتابع أمثال هذه الدراسات يصل الى نتيجة مؤداها أن التقدم
يساوي التمدن على النمط الغربى ■ .

وبدون أى شك فان الحضارة الغربية تقع على قمة حضارة العصر
الحالى الا انه من الضروري التفرقة بين " سبب " ذلك وبين
" الشكل " الذى تأخذه تلك الحضارة .

ان التحليل الموضوعى يجب ان ينصب على تحديد " أسباب " التقدم
وشروط تحقيقه لا على " الشكل Form " الذى تأخذه
مجتمعات متقدمة ، ونلاحظ ان امثال النماذج السابقة تهتم بعرض
نشائج التقدم أكثر من تحليلها لاسبابه وشروط تحقيقه ، لذا
تبدو صورة " التقدم " ومفهوم التنمية الذى تقدمه " غربيا " أكثر
من المقبول ، بما يعنى بالقطع انه حتى لو حققت الدول
النامية تقدما حقيقيا دون ان تأخذ ذلك الشكل الغربى فانها
يمكن أن تظل حسب المفاهيم السابقة متخلفة ، بمعنى آخر ، ليس
من المنطقى ان نتصور امكان ان تؤدي التنمية فى الدول النامية
الافريقية والآسيوية الى ظهور " أشكال " اخرى افريقية وآسيوية
" للتقدم " غير الشكل الغربى ؟ ان هذا هو الاقرب الى المنطق
الموضوعى . ولنا عودة الى ذلك . كما أن هذه الدراسات تفرع
" شروط " للتقدم قد تكون ملائمة لمجتمعات دون أن يعنى ذلك
ملائمتها لمجتمعات أخرى .

*... Development = Modernisation = Westernisation.

المجموعة الثانية ، من الدراسات وهي التي اعتمدت مدخل

عملى بحث يعتمد على تحليل ميكانيزم (Mechanism)

النظام السياسى لتقرير مدى كفاءته ومن ثم تحديد درجة تقدم

المجتمع على ضوء كفاءة ذلك " الميكانيزم " . وهذه المجموعة

الثانية من الدراسات قد تأثرت الى اقصى درجة بوجهة نظر الاستاذ

الاميركى دافيد ايستون (David Easton) للنظام

السياسى .

لقد اعتبر " ايستون " النظام السياسى اداة تحليلية هامة

يتكون من مجموعة وظائف (Functions) وعلاقات

(relationships) أكثر من كونه ناتج مجموعة

مؤسسات أو عقائد ، ويتميز النظام السياسى عن النظم الاجتماعية

الأخرى ، بأنه يتعلق اساسا " بالتوجيه السلطوى (القهرى) لموارد

وقيم المجتمع " (1) (Authoritative allocation of values for a society) .

(1) يسمى هذا المدخل بالتحليل الوظيفى للنظام السياسى

(Functional) ومن أهم من كتب فيه

- G.Almond & G.Powell;Comparative Politics;a developmental Approach-Little Brown,1966.

- G.Almond & J.S.Coleman : The Politics of the Developing Areas-Princeton , 1966 .

- R.D.Scott:Systems Analysis Without Tears,N.Y.,1972.

راجع كذلك دراسة تحليلية حديثة للنظام السياسى ومصادر

البحث فيه للدكتور ابراهيم درويش : النظام السياسى - القاهرة ١٩٧٠ .

والنظام السياسى - اذا - له ميكانيزم (Mechanism)
معين تعد بمقتضاه مجموعة المطالب والتطلعات مدخلات (Inputs)
وتتحول بدورها الى مجموعة قرارات سياسية قهرية أو "سلطوية" -
وكلما كانت عملية تحول تلك المطالب الى قرارات ينتج عنها
" رضاء " عام يغذى المطالب ويرفع وعيها كلما تميز " النظام "
السياسى بأنه نظام متقدم (Developed) .

وأمثال هذه الدراسات - وان كانت فائدتها فى دراسة
للتشغيل العلمى لادارة التنمية كبرى - تتجاهل عنصر حاسم فى
اعتقادنا فى دراسات التنمية : ألا وهو " لماذا " (Why) -
أى الجانب الايديولوجى الذى يفسر لنا ماخلف النظام السياسى وحركة
التنمية . كما ان هذه الدراسات يمكن ان تودى الى تبني " نظرية
غير اخلاقية " (non - ethical) تجاه التقدم - فقد
ينجم نظام " فاشى " مثلاً فى تحقيق كفاءة فى الاتعاملات السياسية
وفى تغطية عيوبه الجوهرية بالاساليب الدماجية وفى هذه الحالة
نعتبره نظاماً متقدماً ظاهراً أن (الميكانيزم) السياسى يعمل
بكفاءة !

وفى اعتقادنا ان التحليل العلمى لمفهوم التنمية يجب أن
يتبنى معيار موضوعى لتحديد أسباب التنمية . ولن يجد الباحث
أمامه مناص من اعتماد المفهوم الذى يستخدمه الاقتصاديين ألا وهو
" الارتفاع الحقيقى فى دخل المواطنين " وعلى أساس أن يكون ذلك

الارتفاع نمطا للنظام موضوع الدراسة وليس حالة طارئة (١) .

وهذا النمط الاقتصادي يؤدي بالقطع الى خروج عناصر وسمات المجتمع المتقدم والتي يمكن أن يأخذ بعضها شكلا محليا أكثر منه غربيا ويمكن كذلك ان يأخذ بعضها شكلا غربيا أكثر منه محليا .

ادارة التنمية

وأي كان الموقف الجدلي فالنتيجة الحتمية هي ان التنمية في البلدان النامية توصل الى ظهور مفهوم جديد للإدارة العامة هو مفهوم ادارة التنمية (٢) .

-
- (١) يأخذ بذلك المفهوم كثير من أساتذة الادارة العامة - انظر على سبيل المثال
 - R.Bendix,Max Weber: Intellectual Portrait-N.Y. 1962 .
 - W.F. Ilchman & N.Upholf : The Political Economy of Development . Ibid .

(٢) (Development Administration) وإدارة التنمية هي " الاساليب الادارية الملائمة لتشفيل الجهاز الاداري في الدولة النامية ولمواجهة مشكلاته بما يحقق الانماء الاقتصادي الفعال ويحافظ على موارد الدولة . وهذا التعريف لإدارة التنمية يعنى ان ادارة التنمية هي البحث في منطقتين مرتبطتين هما :

* ادارة التنمية تعنى دراسة المشكلات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي تواجه ادارة التنمية في الدول النامية .

وتؤدي ادارة التنمية الى ظهور العديد من المنظمات العامة
اللازمة لادارة التنمية ويمكن تقسيم تلك المنظمات الى ثلاثة نماذج
عامة تكاد تظهر فى معظم تجارب ادارة التنمية وهى :

* ادارة التنمية تعنى الادارة العامة فى الدول النامية
بمعنى ان الجهاز الادارى فى تلك الدول يقوم بدور اساسى ممبر
فى التنمية فهو جهاز ادارة تنمية من هذه الزاوية . ويرتبط
بذلك المعنى دراسة تنظيم الجهاز الادارى ودراسة محيط عمله
ودراسة مشكلاته الحادة .

يراجع فى ذلك
Fred Riggs : Frontiers of Development Admin-
stration - Duke University Press , 1972 .

يراجع كذلك للمؤلف :
* استراتيجية التنظيم الادارى فى الدول النامية - مجلة
تنمية المجتمع العدد الثالث ، المجلد الثانى عشر ١٩٦٥ .
* ادارة التنمية - مجلة العلوم الادارية - العدد الثالث ١٩٦٨ .
* المشكلة الادارية فى الدول النامية - مجلة الادارة العامة -
جامعة بغداد ، العدد الاول ١٩٦٩ .
* ادارة التنمية - دار النهضة العربية - الطبعة الاولى ١٩٧٠ -
الطبعة الثانية ١٩٧٢ .

كذلك بحث مقدم لمعهد دراسات التنمية بجامعة ساكس بعنوان :
- Development Administration: "The Egyptian Way Jly 1975.
ويجب ملاحظة ان بعض اساتذة الادارة العامة يرفضون استخدام
مصطلح " ادارة التنمية " - على اساس ان مصطلح " الادارة العامة "
صار اال صالحا لاعطاء نفس المعنى المطلوب .

١ - منظمات معلية : (Departmental or ministerial)

وهذا هو النوع التقليدى والاقدم منذ بداية العصر الحديث ،
الذى يدخل فى تكوين الجهاز الادارى الحكومى ويضم الوزارات والمعالم
والدوائر المختلفة فى الحكومة ، ومن المؤكد ان هذه المنظمات
لا غنى عنها فى ادارة التنمية .

٢ - المنظمات المحلية والمنظمات الاليلية :
(Local & Regional Units)

وهى المنظمات الادارية العامة التى تنشأ فى مناطق الدولة
المختلفة لتنفيذ سياسات تلك الدول فى تلك المناطق .

راجع فى هذه الآراء وفى الرد عليها
- Bernard Schaffer , " The Administrative
Factor " - Frank Cass , Lon., 1974 .
راجع كذلك ابحاث مؤتمر الادارة فى الشرق الاوسط واميركا
اللاتينية والذى شاركنا فيه
Administration for Development - A comparative
perspective on the Middle East & Latin America-
Indiana University , Sept. 1976 .
كذلك فى دراسة تحليلية لدور الادارة العامة الحديثة .
Improving the accountability and performance
of government , The Brookings Institution
Washington D.C.1982 ,

وهذا النوع من فروع الجهاز الإدارى الحكومى أحدث من النوع الاول ويوجد فى كل الدول صغيرها وكبيرها بلا استثناء - تعبيرا عن اتساع نطاق وظائف الدولة وصعوبة ادارة تلك الوظائف كلها على المستوى المركزى .

٣ - المؤسسات العامة : (Public Corporations)

وهى المنظمات الاقتصادية أو منظمات الاعمال التى أنشأتها الدولة وتديرها الحكومة وحدها أو تديرها مع افراد من الشعب حسب النظام الاقتصادى والسياسى السائد . وهذا النوع حديث جدا لم يظهر الا بعد الحرب العالمية الثانية ويعكس اتجاهها جديدا ففى أنشطة الدولة وهو تحولها الى رجل أعمال يتدخل فى مختلف نواحي الحياة الاقتصادية . وهذا النوع يوحد بوضوح فى الدول النامية وذلك بغض النظر عن العقائد السياسية لتلك الدول بل تعبيرا عن قضية التنمية وحتمية الاعتماد على الدولة فى ادارتها .

ويمكن أن نضيف الى تلك النماذج العامة بعض النماذج الخاصة ببعض تجارى ادارة التنمية كاللجان (لجان التخطيط أو لجان الإصلاح الإدارى) ووحدات تنمية البيئة (كالجمعيات الأهلية أو التجمعات الريفيه أو التعاونيات) .

كما لا يعنى ذلك ان المؤسسات الأهلية (الخاصة) بأنواعها المختلفة ليس لها دورها فى ادارة التنمية . ان ادارة التنمية

تفح مسؤوليات جديدة نابعة من وظائف متجددة للمؤسسات الاهلية .

وتوجد بالطبع دراسة متخصصة فى تنظيم وادارة الانـواع المتعددة (١) .

ونلاحظ بشكل عام ان منظمات ادارة التنمية تكسب الجهاز الادارى فى الدول النامية بعض السمات التى نستطيع ان نحدد بعضها على النحو التالى :-

أولا - ضخامة التأثير الادارى على العمل السياسى ، اذ يترتب على اتساع وتنوع منظمات ادارة التنمية اتساع كبير فى دور الجهاز الادارى فى الدولة النامية وانعكاس ذلك على السياسة العامة (٢) .

(١) راجع على سبيل المثال دراستنا فى نظرية الادارة العامة (الطبعة الخامسة) ١٩٨١ ، حيث نقدم دراسة منخضة للنمـاذج العامة فى ادارة التنمية .

كذلك العديد من دراسات علماء الاجتماع العرب ، مثلا :

- د.عبدالهـادى الجوهـرى - علم اجتماع الادارة - دار المعارف ١٩٨٣ .
- د.اسماعيل حسن عبدالمبارى - بناء المجتمع ونظمه - دار المعارف ١٩٨٣ .

(٢) من الخطأ أن نتصور ارتباط ذلك النمو بنظم سياسية دون الأخرى ، وان كان من الممكن ملاحظة التفاوت من نظام سياسى الى نظام آخر - أى اننا أمام اختلاف فى الدرجة . لاحظ مثلا أنه فى الولايات المتحدة الامريكية (أكثر النظم السياسية تمسكا بدور المنظمات الاهلية) قد ارتفع نصيب الحكومة فيها فى الناتج القومى من ١٠٪ فى مطلع هذا القرن الى حوالى ٢٣ ٪ أوائل السبعينات - وزاد انفاق الحكومة الامريكية

ثانيا - العمالة الزائدة : يلاحظ ان ادارة التنمية تؤدي - عادة - خصوصا في الدول النامية في المراحل المبكرة من النمو الى شيوع ظاهرة العمالة الزائدة (والتي تكون في احسن حالاتها سوء توزيع عمالة) - وهذه نتيجة منطقية لا تسام حجم الجهاز الاداري مع ضآلة درجة تطور المنظمات الاهلية علاوة على التطور الذي يصاب التنمية في نطاق عمليات مؤسسات التعليم والتدريب ، ويكون من الصعب في معظم الاحيان تقدير العمالة المثلى - لمنظمات ادارة التنمية ولكنه مما لا شك فيه ان الضغوط السياسية تلعب دورا خطيرا في تعقيد تلك الناحية .

ثالثا - التخطيط الاقتصادي

وتحتاج جهود الدولة النامية في تحقيق التنمية ليس فقط الى جهاز اداري متنوع الفعاليات ولكن الى سياسة عامة مستندة على دعائم الخطة الاقتصادية . اذ ان هناك دائما مشكلة النقص الواضح في الموارد القومية ، أو على تقديره هناك سوء الاستخدام في هذه الموارد ، ومن ثم تظهر حاجة ماسة الى توجيه هذه الموارد ورسم سياسات المنظمات العامة والاهلية المشتركة في تنفيذها على

حوالي ٢٥٠٪ في تلك الفترة و ٥٠٠٪ في نفس الفترة باضافته الانفاق العسكري مما أدى الى اتساع كبير وهائل في حجم الجهاز الحكومي . cf.Solomon Fabricant.The Trend of Government in United States since 1900,N.Y. 1979 , P . 25 .

متناسق يتضمن الاستخدام الامثل للموارد القومية .

وتظهر الحاجة تبعا لذلك الى خطة اقتصادية شاملة للتنمية ،
تكون منهاج العمل أمام منظمات الجهاز الادارى المشتركة فـسـى
ادارة التنمية .

ولكن الخطة الاقتصادية تختلف فى نوعيتها من دولة نامية
الى أخرى ، وذلك تبعا لمجموعة متعددة من الاعتبارات السياسية
والاجتماعية ، فقد تكون خطة شاملة للنواحى الاقتصادية المختلفة
فى كافة القطاعات الاجتماعية ، وقد لا تتعدى الخطة الاقتصادية
كونها برنامجا لترشيد الاستثمارات العامة والتنسيق بين السياسات
الاقتصادية لمنظمات الجهاز الادارى .

كما ان اهداف الخطة الاقتصادية تختلف اجتماعيا من دولة
نامية الى أخرى . فقد تكون اهداف الخطة الاقتصادية احداث
تغيير اساسى وجذرى فى هيكل العلاقات الاجتماعية ، أى اعادة
توزيع الدخل ، وقد تكون اهداف الخطة زيادة مستويات الدخل
واتاحة المزيد من الفرص لتنمية دخول افراد المجتمع دون مساس
بالهيكل الاجتماعى .

ومهما كانت الاحوال ، فان الخطة الاقتصادية تعنى الحاجة
الى جهاز كفء لادارة الخطة الاقتصادية . ويقوم تنظيم ذلك الجهاز
على بعض الاعتبارات التنظيمية التى من أهمها :

(أ) أن يكون جهاز ادارة الخطة الاقتصادية قائما على قاعدة

مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ .

(ب) أن يجمع جهاز ادارة الخطة عناصر بشرية مرتفعة الكفاءة

فى الجوانب المختلفة للتخطيط .

(ج) أن يكون الجهاز قريبا من القيادة العليا للجهاز الادارى حتى يضمن

فعالية توصياته ومقترحاته وتحويلها الكفه الى خطط اقتصادية .

(د) أن تقوم فلسفة العمل للجهاز على اساس أن الخطة الاقتصادية

لا تشمل جوانب اقتصادية بحتة ولكنها ترتبط بحوائسب

اجتماعية وسياسية وحضارية .

رابعا - مشاكل ادارة التنمية

ولا يعنى التصميم النظرى المحكم لادارة التنمية أن طريق

التنمية يصبح طريقا معبدا خاليا من الصعاب ، اذ أن هناك فارقا

كبيرا بين ركوب العربة وبين الوصول الى الهدف . فلا يعنى اكتشاف

الدولة النامية لدور الجهاز الادارى فى التنمية ، ولا اتباعها

الانماط التنظيمية الملائمة ، ولا اعلانها الاخذ بالتخطيط الاقتصادى،

لا يعنى كل ذلك تحقيق التنمية اذ ان هناك مجموعة كبيرة من

المشكلات التى تعوق ادارة التنمية والتى لابد من مواجهتها حتى

يتسنى الوصول الى الهدف . ان المشكلات التى عاقت تحقيق التنمية

طبيعيا لا تختفى بمجرد اعلان البدء فى " صنع التنمية " .

فالمطلوب من الجهاز الادارى لتحقيق دوره فى ادارة التنمية ان يقوم بالدور الذى قامت به مؤسسات الاعمال فى أوروبا ففى القرن الماضى ، أو أن يقوم بدور شبيه بالدور الذى قامت به اجهزة الادارة العامة السوفياتية فى القرن الحالى ، ولكن بدون توافر الشروط الاجتماعية التى قامت فى الغرب ولا التى قامت فى الاتحاد السوفياتى .

كما أنه لايمكن ان نتصور فى أى لحظة ان عملية التنمية التى تسعى الدول النامية الى تحقيقها هى عملية اقتصادية فقط بحيث نصل الى الاعتقاد بعدم أهمية الشروط الاجتماعية . يذكر الاستاذ بوكنان والاستاذ ايليس " ان المشاكل الحقيقية والرئيسية للتنمية الاقتصادية هى مشاكل غير اقتصادية " أو كما يذكر الاستاذ ايرفينج سيجل " ان اهداف الانسان هى الى حد كبير اهداف حضارية " (١) لقد أصبحت هذه الحقائق من الواضح بحيث أن التنمية بمعناها الدقيق أصبحت عملية تتحقق بتوجيه العلاقات والهيكل الاجتماعى فى اتجاهات جديدة وحيانا يستلزم ذلك احداث تغييرات اجتماعية جذرية .

فالملاحظ ان الظروف الاجتماعية التى صاحبت النمو الاقتصادى لأوروبا الغربية فى القرن الماضى غير موجودة فى الدول النامية -

A.K.Cairncross : Factors in Economic Development , Lon.1969 .

(١)

ولن ندخل فى تفاصيل ذلك الموضوع . ولكن نكتفى بالاشارة الى أن مفهوم ادارة التنمية هو مظهر هام من مظاهر عدم تحقيق هذه الظروف . فلو كانت تلك الظروف قائمة لتحقق النمو تلقائيا بواسطة الافراد ، كما تحقق فى غرب أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية .

من ناحية أخرى لا تتحقق فى الدول النامية الظروف التى تحققت فى روسيا بعد قيام الحكم الشيوعى ، فمعظم الدول النامية (غير الشيوعية) لا تعلن ارتباطها بعقيدة تهدف الى الغاء الملكية الخاصة لوسائل الانتاج على الاطلاق ، وانما ترتبط بالملكية العامة فى نطاق الحدود التى تملئها متطلبات التنمية الاقتصادية فحسب .

على الدول النامية اذن - المقارنة مع الدول الغربية - فى القرن الماضى - ان تقوم بتهيئة البيئة المناسبة للنمو ، وعلى الدولة بمعنى أصح أن تقوم بما لم يتحقق تلقائيا ، وفى سبيل ذلك عليها مواجهة كل الظروف التى عاقت النمو التلقائى مثل :

- ١ - ضعف القوة الشرائية للمواطنين .
- ٢ - عدم وجود ميول ادخارية لدى الافراد نتيجة انخفاض مستويات الدخل .
- ٣ - ضالة الخبرات الادارية والفنية المتوافرة رغم ضخامة القوى البشرية .
- ٤ - ضعف مستوى نظم التعليم وعدم تنظيمه أصلا لخدمة اهداف التنمية .

- ٥ - تخلف وسائل الاتصال خصوصا بين المدينة والريف .
- ٦ - انتشار العادات والتقاليد الاجتماعية والاقطاعية والقبلية والعنصرية التي تمثل كل منها عقبة أو أخرى امام مستلزمات التنمية .

ويزيد من المشكلة ان الدول النامية عليها مواجهة مثل هذه الظروف بجهاز ادارى متختم بالمشكلات الادارية (الجمود - المركزية - ضعف التدريب - الانعزال عن البيئة ... الخ) . من ناحية ثانية فان على الدول النامية - مقارنة مع الاتحاد السوفياتى - أن تتمكن الاجهزة الادارية فيها من القيام بهذه الوظائف الدقيقة المعبرة دون انتهاك الملكية الخاصة بلا قيود ودون ارتباط تلك الاجهزة الادارية بسياسة شمولية تفرض على كل الفئات فى المجتمع دون مراجعة ، وعليها فى سبيل ذلك مواجهة مجموعة أخرى من المشاكل الهامة التى منها :

- ١ - تحديد دور القطاع العام وحجمه ، أى تحديد الوظيفة والاسلوب الاقتصادى للجهاز الادارى .
- ٢ - تحديد العلاقة بين الجهاز الادارى والاجهزة والمؤسسات الخاصة خصوصا فى المجالات الاقتصادية .
- ٣ - تحديد الابعاد العقائدية لسياسة التنمية الاقتصادية ، ومن ثم تحديد سياسات التنمية وسياسات الجهاز الادارى .

٤ - تحديد موقف السياسة العامة للتنمية من العقائــــــــــــد
والتيارات الاجنبية والتي تمارس في معظم الاحيان ضغوطا
بالغة العنف على الدولة النامية .

ان كل واحدة من قائمة الصعاب السابقة ، سواء بالنسبة
لظروف التنمية مقارنة مع دول الغرب أو مقارنة مع الاتحاد
السوفيتي يصلح لدراسة مستفيضة في مشكلات ادارة التنمية فـي
الدول النامية . وكل منها يؤكد ان معرفة اساليب الادارة أصبح
لايكفى وحده لتحقيق التنمية وكذلك فان التوصل الى تفهم حتمية
تدخل الدولة وجهازها الاداري لا يكفى لتحقيق التنمية ، أنه
مجرد الخطوة الاولى في طريق طويل شائك مليء بالمعوقات ولكنه مع
ذلك طريق لا بد من اجتيازه حتى تنتقل الدول النامية من حلقة
الفقر والتخلف الى المستوى الانساني الذي بلغته حضارة القســرن
العشرين .

ان هذا يعنى في الواقع ان النجاح في ادارة التـنمـيـة
لا يرتبط ارتباطا مجردا بأساليب تنظيم وادارة الجهاز الاداري
وانما يقاس ذلك النجاح بالارتباط " الاجتماعي " بادارة التنمية .
ان ادارة التنمية لابد وان تكون أكثر من عملية هندسة الادارة ،
انها عملية " هندسة اجتماعية " بنفس الدرجة .

ان مكان الجهاز الاداري في المجتمع هو الذي سيحدد مستقبل
ادارة التنمية وهذا الدور تعوقه الظروف والاحوال الاجتماعية التي

تقترن بالتخلف . وان اخطر مشكلة تواجه ادارة التنمية هي فسي اعتقادنا - مشكلة احتمال ان يتطور الجهاز الادارى فى مجتمع الدولة النامية ليصبح منظمة حكم لا منظمة خدمة - ان هذا الخطر القائم فى ظل الظروف الاجتماعية للدول النامية ، والتي يمكن ان تؤدي الى تحقق هذا الخطر . أن ضعف التنظيمات السياسية وتفشى الامية وعدم وعى غالبية المواطنين وسطوة الادارة وارتباطها التاريخى بسلطة القوى الامبريالية ، وغير ذلك مما يمكن أن يحول الجهاز الادارى الى جهاز حكم بيروقراطى فى الدول النامية .

ويظهر لنا فى الحال - أهمية الملاحظات الاولى التى أوردناها فى تهديد البحث عند الاشارة الى تأثير دور العوامل غير المباشرة فى ادارة التنمية على العوامل المباشرة فيها والتي نقصد بها المؤثرات الاجتماعية المتعددة ودورها فى تحديد كفاءة ادارة التنمية .

ان المنطلقات السابقة تضع مفهوما محددا لادارة التنمية ويجعلها تختلف عن مفهوم الادارة العامة .

ويعتبر ذلك المفهوم عن بديهيات علمية وعملية هي :-

١ - ان التنمية لايمكن تحقيقها أو البدء بها دون توسع كمي وكيفي فى دور البيروقراطية العامة .

٢ - ان ادارة التنمية لابد لها من مطلب رئيسى وهو تحقيق

التوازن بين حجمها وأساليبها من ناحية وبين متطلبات السياسة العامة من الناحية الأخرى .

٣ - ان إدارة التنمية لابد لها من مفهوم مهني واضح المعالم يتحدد به دورها مع ادوار المؤسسات والمنظمات الأخرى العامة والاهلية والمهنية والحرفية .

وهذه البديهييات المعروفة الان الى حد كبير للباحث فسى إدارة التنمية وللادارة على السواء تعنى ان البيروقراطية العامة يجب ان تظل دائما وسيلة لا غاية .. وان استخدامها سياسيا لا يجب ان يلفى حقيقة انها اداة للادارة وللتنظيم وللإيصال الكفء للاهداف العامة .

ان نمو الخدمة المدنية فى مصر من حوالى أقل من مائتى الف فرد الى مايقارب المليونين ونصف يفقد أى معنى أو مبرر " تنموى" دون تحقيق تنمية فعلية ملموسة فى متوسطات الدخل الحقيقية لمواطنى مصر - فى معيشته اليومية - والخدمات التى يحصل عليها ، والضروريات التى تتوافر له وغير ذلك من مؤشرات حقيقية للنمو .

وهذا يعنى ان التنمية لا تتحقق الا باعتراف الفرد أنها تحققت له بصورة أو أخرى وهو ما ينعكس فى النهاية على رضاه العام . ويتطلب ذلك المفهوم الحقيقى للتنمية الى أشياء عديدة من أهمها ان تحقق التنمية مايريد الفرد فعلا ، لا ما تتصور البيروقراطية فى جداوله .

ان البيروقراطية بما تحتويه من خبرات تكنولوجية تصل الى تصورات مجردة لما هو صالح - خصوصا في البلدان النامية التي لم يتحقق لها نموا سياسيا متوازن مع نمو المؤسسات البيروقراطية - يكون في هذه الحال الترتيب المجرد الذي تفهمه البيروقراطية بعيدا عن ان يلائم الرغبات الحقيقية للمواطن .

من هنا تأتي أهمية تحقيق قدر مناسب من السيطرة على البيروقراطية - وفي نفس الوقت الاستمرار في استخدامها فمسي ادارة التنمية في ظل المبادئ العلمية للادارة . ان البيروقراطية حتى في قطاعاتها التكنولوجية أو في مستوياتها العليا لا يمكن ان تحدد حاجات الفرد الا من خلال عملية تكون المشاركة الفعالة هي مصدر السلطة ومصدر اتخاذ القرارات . وبالتالي من خلال دور للبيروقراطية العامة لا تتعداه وهو دورها كوسيلة تنمية - كخادم للمصالح العامة .

الكفاءة الادارية والفاعلية السياسية

يلاحظ ان ادارة التنمية تحتاج - من وجهة نظر بنيانها - الكلى - الى جهدين عامين :-

الاول : يضمن السيطرة عليها لمصالح الغايات العامة التي تضعها السياسة العامة .

الثاني: يضمن كفاءتها في تحقيق الغايات العامة .

أما الجهد الاول ، فيرتبط بقدرة النظام السياسى وفاعليته فى الدولة النامية ويتوقف نجاح ذلك الجهد على مدى قدرة المؤسسات السياسية على تعبئة رأى العام ايجابيا لخدمة التنمية ، وعلى مدى القدرة فى تحقيق التوازن بين المؤسسات الممثلة للمواطنين من ناحية والمؤسسات البيروقراطية من الناحية الاخرى .

وتوجد علاقة وثيقة لذلك بين نجاح ادارة التنمية من ناحية وبين التنمية السياسية من الناحية الاخرى ، ونعنى بذلك أن الرقابة السياسية تقلل من احتمالات عدم تطبيق القياس الاقتصادى لعمليات الجهاز الادارى . اذ انها تقدم لادارة التنمية ضمانا أساسيا من أن هذه العمليات تتم بطريقة اقتصادية . وهذا يتطلب ايجاد مفهوم مهنى واضح للخدمة المدنية بين مؤسسات المجتمع المختلفة الاهلية والمهنية والحرفية ويعبر عن دور الخدمة المدنية فى ادارة التنمية وطبيعة مسؤولياتها العامة ومتطلباتها الوظيفية .

أما الجهد الثانى : فهو جهد الاصلاح الادارى المستمر والفعال .

ان الجهاز الادارى فى الدول النامية هو مرآة تعكس الى حد كبير مشكلات التخلف ويؤدى ذلك الى ظهور مجموعات عديدة مسن المشكلات الادارية يعانى منها الجهاز الادارى ولا بد من التصدى لعلاجها حتى يمكن قيام الجهاز الادارى بدوره فى التنمية .

ويضاف الى ذلك بالطبع حقيقة ان اتساع دور الجهاز الادارى يفضى من مشكلاته الادارية ويزيدها تعقيدا ، كما يؤدى الى ظهور مشاكل جديدة .

وتظهر حاجة ماسة فى ادارة التنمية لوجود جهاز فعال للإصلاح الادارى وتقوم فعالية جهاز الإصلاح الادارى على بعض الدعامات التى منها :-

(أ) ارتباط ذلك الجهاز فيما يفعله من مخططات بقاء-مشاركة مع الوحدات التنفيذية المختلفة للدولة ، بحيث تخرج مخططات وبرامج الإصلاح الادارى معبرة تعبيرا صادقا عن احتياجات ومشكلات هذه الوحدات .

(ب) اعتماد ذلك الجهاز على عناصر بشرية مرتفعة الكفاءة والتدريب فى عمليات الإصلاح الادارى تتسم بالجديسة والكفاءة .

(ج) اقتراب ذلك الجهاز فيما يفعله من مخططات وبرامج من المؤسسات السياسية العليا التى تقوم بتمميم واعداد اهداف السياسات العامة Public Policy Objectives والاهداف التخطيطية لذلك الجهاز .

وهناك اذا مطلبين استراتيجيين هاميين فى ادارة التنمية .
أولهما : يتعلق بتحقيق المفهوم المهنى المناسب للخدمة المدنية

مما يحقق التوازن بين تلك الخدمة من ناحية والمؤسسات السياسية والاهلية والحرفية وغيرها من الاخرى .

الشانى : يتعلق برفع كفاءة المؤسسات الادارية ووضع البرامج الكفيلة بحل مشكلاتها وزيادة فاعليتها فى تنفيذ السياسة العامة وايصال اهدافها باقصى كفاءة على أن تكون هذه عملية مستمرة تتسم بالجدية وتبعد عن المظهرية .

العمل الثانى

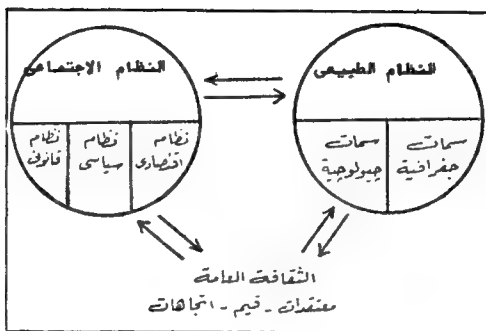
مشكلات ادارة التنمية

ان دراسة الادارة العامة فى الدول النامية هى الى حد كبير دراسة فى مشكلات ، لذلك نتناول فى هذا الفصل المشاكل العامة التى تواجه ادارة التنمية ، وقد رأينا تقسيمها - من أجل التحليل - الى مجموعات دون أن نغفل انها جميعا ترتبط وتتأثر وتتأثر ببعضها البعض .

المشكلات الاجتماعية

تتركز هذه المشكلات عادة حول اختلاف البنيان الاجتماعى ومن ثم الثقافة العامة فى المجتمعات المتخلفة عن البنيان الاجتماعى اللازم لانجاح عملية تحقيق أهداف التنمية .

ان المفهوم الشائع فى علم الاجتماع عن الثقافة من الناحية الاجتماعية هى أنها الاساس الذى يفسر اسلوب تفاعل الفرد مع العوامل الطبيعية والعوامل المادية ومن خلال معتقداته وقيمه واتجاهاته ، ونلاحظ ان الدراسات الاجتماعية تقدم نظريات عديدة عن علاقات البنيان الاجتماعى بالثقافة ويمكن أن نقدم ملخصاً بسيطاً من خلال الشكل رقم (١) .



شكل رقم (١) : البنية الاجتماعية والثقافة العامة

ويظهر من الشكل رقم (١) اننا نتصور الثقافة العامة تعبيراً عن نظامين طبيعيين واجتماعي ذلك لان الاطار الثقافي يقتضى فسي الواقع عدة آنية متكاملة تؤثر وتتأثر بعضها ببعض وينتج من محصلة تلك العلاقات التأثيرية التبادلية ثقافة عامة مميزة للمجتمع في شكل معتقدات وقيم واتجاهات^(١).

(١) سراج في ذلك :

* نظرية علم الاجتماع تأليف نيقولا تيماشيف وترجمة

د. محمد عودة ، د. محمد الجوهري - دار المعارف ١٩٧٢ .

* دراسات في التنمية الاجتماعية - د. السيد الحسيني ، د. محمد

علي محمد ، د. علياء شكرى ، د. محمد الجوهري - دار المعارف ١٩٧٣ .

* د. عبد الهادي الجوهري - علم اجتماع الادارة - دار المعارف ١٩٨٢ .

فهذه المجتمعات الجزئية تعتبر عوامل ومصادر أساسية لتكوين شخصية الانسان وثقافته في ذلك المجتمع الثقافي الشامل وهناك علاقات تفاعل تبادلية - تأثير وتأثر - بين كل مسن الثقافة العامة من ناحية والنظاميين الاجتماعي والطبيعي من جانب آخر ، بل ان ميكانيكيات النظاميين تكاد تحكمها نفس القواعد .

ونلاحظ تفاعل حقيقى يستند على تلك القواعد مطلقة الصحة - ولكن التطورات فى النظام الاجتماعى يحدث فيها خلل على مراحل التطور المختلفة تفسره كذلك تلك القواعد مما ينعكس فى الحال على الثقافة العامة ونظام القيم والاتجاهات السلوكية . فمثلا استطاع الاستعمار ان يخلق حالة من التبعية الثقافية - (Cultural Dependence) فى البلدان النامية أدخل بالتوازن الثقافى فيها وادى الى ظهور نظم قيم غير متناسقة مع القواعد العامة للنظام الطبيعى أو الاجتماعى لهذه البلدان - مثل ظواهر الانفعال بين الحكومة والشعب مما أدى الى كثير من المعتقدات الخاطئة والقيم والاتجاهات السلبية من وجهة نظر ادارة التنمية .

وعادة يحدث التغيير فى النظام السياسى فى البلدان النامية بتحقيق الاستقلال ولكن تظل موز التبعية الثقافية بل والاقتصادية سائدة لانه لا يمكن ان نتصور ان مجرد اعلان الاستقلال السياسى (Political Independence) يكون كافيا لتحرير

الثقافة العامة واستبدال المعتقدات ونظم القيم والاتجاهات -
فهذه تظل تحمل رواسب عهد التبعية السياسية والذي يغذيه استمرار
التبعية الاقتصادية الى درجة كبرى ولن يكون تحرر الدولة النامية
كاملا الا مع التخلص من التبعية دون الذهاب الى حد القول بالتخلص
من التأثير بالمحيط العالمى الواسع حولها وتظهر " رواسب " التبعية
(السلوكية) فى سلبية موظف ادارة التنمية ومواطن ادارة التنمية
على السواء - فالاول يستمر غالبا فى ادارة التنمية بعقليـة
سلطوية غير تنموية والثانى يستمر فى التعامل مع ادارة التنمية
الوطنية بنفس الشعور الحذر الذى مثل سلوكياته فى ظل التبعية
السياسية .

المشكلات الاجتماعية فى ادارة التنمية لا يمكن حلها دون
توافر الاطار الثقافى الملائم . وهنا يتبين لنا أهمية وجود
المؤسسات السياسية الوطنية القادرة على التعبير عن أهداف ادارة
التنمية والقادرة على ازالة المعوقات الاجتماعية . وتفيد دراسات
التنمية السياسية الى حد كبير ، فى توضيح دورين هامين فى هذا
العدد هما (١) :-

• دور القيادات السياسية وقدرتها فى تقديم القـوة
السلوكية التى تعكس القيم الايجابية لعالم التنمية ، والتى سرعان
ما تسرى آثارها فى محيط متسع من المواطنين فيتحول التغير لى

(١) راجع بالذات دراسات الاستاذ د. ليرنر مرجع سابق ذكره .

" الكيف " الى تغير " كمى " لصالح ادارة التنمية .

أهمية الافادة من المؤسسات القائمة وتطويرها بحيث تصبح من أهم أدوات خلق السلوكيات الايجابية المطلوبة . ومن أهم هذه المؤسسات : المؤسسات الدينية والاسرورية . اذ انه من الضرورى النجاح فى كسب هذه المؤسسات الى جانب قيم وسلوكيات التنمية حتى تصبح أدوات ايجابية فى مواجهة التخلف الثقافى واحلال الاوضاع الثقافية مكانة تدريجيا مما يخلق التناسق الضرورى بين الجوانب الاجتماعية للتحويل الى التنمية والجوانب الثقافية (١) .

المشكلات السياسية

هناك جوانب كثيرة يمكن بها تقدير المشكلات السياسية لادارة التنمية .

فمن زاوية يمكن تفهم تلك العلاقة على أساس التقدير الموضوعى للاهتمام العام (Public Concern) السياسى بعمليات ادارة التنمية . وهذه السمة تعنى ان العملية الادارية الحكومية موضع اهتمام جميع المواطنين بلا استثناء فى الدولة وتتم كل

(١) تلجأ بعض التجارب الانمائية الى اجراءات عنيفة مشمل الثورة الثقافية ، وفى اعتقادنا ان العبرة ليست فى الاجراء وانما فى نوعية التنظيم السياسى وعقائد التنمية وقدرات القيادات السياسية .

مراحلها تحت الاضواء أى فى ظل اهتمام المواطنين (١) ذلك لان نتائج العملية الادارية الحكومية تترتب آثارها وتتحه الى جميع أفراد الشعب كالسياسة التعليمية مثلا وذلك على عكس العملية الادارية التى تتم فى نطاق أى منظمة أخرى غير حكومية ، فهى لاتهم سوى قطاع محدود حتى وان كان كبيرا عدديا - من المجتمع . ومن هنا يمكن - الى حد ما - اعتبار المشكلات السياسية لادارة التنمية ناتج " المبالغة " فى قياس آثارها وتتبعها من المواطنين الذين يتوقعون الكثير والمزيد من الادارة وهو ما تتسم به كافة الدول النامية .

وبدون شك ان ادارة التنمية لها صلة وطيدة بالعمل السياسى نظرا لصفة المسؤولية العامة التى تتسم بها قرارات ادارة التنمية ، كذلك لأنها مصدر هام فى تحقيق وتقدير درجة كفاءة السياسة العامة .

الا أنه لا يمكن الاتفاق مع الباحثين الذين يكتفون بهذا القدر من التحليل فى تفسير الجانب ومن ثم المشكلات السياسية فى ادارة التنمية .

Fred W.Riggs:Bureaucracy & Political (١)
Development in Joseph la Palombara"Burea-
ucracy and Political Development"Princeton
1963 , PP . 126-67 .

تنبع علاقة ادارة التنمية بالسياسة العامة من مصدر أساسى هو كونها الاداة الاساسية فى تنفيذ السياسة العامة ، حتى فى النظم التى تلعب فيها الاجهزة الاهلية دورا كبيرا ، فمن وجهة نظر تلك الدراسة فان وجود تلك المؤسسات الاهلية القوية لن ينفى حقيقة ان الجهاز الادارى هو الاداة الرئيسية فى تنفيذ السياسة العامة (١) .

ان درجة تقبل المواطن للسياسة العامة الانمائية تتوقف الى حد كبير على كفاءة الجهاز الادارى فى تنفيذ تلك السياسة العامة وابطالها اليه . ادارة التنمية اذا لها طبيعة سياسية هامة لا يمكن اغفالها - ولكن ماهى المشكلات السياسية فى ادارة التنمية ؟ يمكن النظر الى هذه المشكلات من مدخلين . اولهما يبدأ من ملاحظة انه حتى يمكن البدء فى عملية التنمية لابد من اتخاذ قرارات سياسية سريعة ، والجانب السياسى لادارة التنمية يحمل تناقضا اساسيا محوره ان قرارات البدء فى ادارة التنمية لا يمكن أن تتم الا بمبادرة فورية تعتمد قليلا على مبدأ التشاور أو المشاركة السياسية ، بينما أن القرارات التنفيذية العملية لادارة التنمية لا يتأتى لها النجاح والفاعلية الا بتأسيسها على أكثر قدر من المشاركة ، وهنا نجد التعارض والفجوة بين ضرورة الاعتماد على العمل الفوقى السريع من أجل بناء سياسات التنمية وضرورة الاعتماد

(١) يزداد الاهتمام بعمليات الحكومة كلما تقدم النظام السياسى ، وهذا الاهتمام هو مصدر هام لتطور ونضج النظام السياسى .

فى الادارة على المشاركة فى صنع قراراتها ، فالاسلوب العلمى فى الادارة هو المشاركة فى صنع القرارات الادارية ، ومن الناحية السياسية أيضا فكرة التشاور أساسية لقرارات السياسة العامة الا أنه فى حالات التحول الوطنى لصالح التنمية قد يكون التشاور مستحيلا .

فمع افتراض وجود قيادة وطنية فى الدولة النامية عازمة على تحقيق تنمية فعالة فانها لابد وأن تتخذ قرارات تتضمن أحداث تغيرات أساسية فى المجتمع ولو طرحت هذه القرارات لقاعدة المشاركة الشاملة قد تواجه مقاومة شديدة من الفئات التقليدية التى ستقاوم تلك التغييرات - مثلا - الإصلاح الزراعى فى كافة الدول النامية كان يستحيل اعلانه بقرارات تقوم على التشاور السياسى الكامل - أو قرارات تعليم المرأة فى بعض البلدان العربية . وهكذا ، لابد اذا من تضيق نطاق التشاور فى تصميم جانب كبير من سياسات التنمية - ويبدو لنا ان المشكلة السياسية هى لى وجود مرحلتين سياسيتين فى ادارة التنمية :

المرحلة الاولى :

اتخاذ القيادة السياسية مجموعة قرارات سريعة على أساس مبدأ التشاور فى أضيق نطاق وهى مرحلة حتمية فى بدء انطلاق التنمية .

المرحلة الثانية :

توسيع قاعدة المشاورة اثناء عملية تنفيذ ادارة التنمية ،
فالتنمية تحتاج لقرارات سياسية سريعة لا يمكن ان تؤسس على
التشاور الا في أضيق نطاق ، ولكن ادارة التنمية تحتاج الى عكس
ذلك . ونلاحظ هنا ان القيادة السياسية في حالة عدم تفهمها
للمرحلتين المذكورتين قد تؤدي الى الاطالة الزمنية للمرحلة الاولى ،
وهنا تحدث مخاطرة تضخم وتقوية البيروقراطية وشغل وزنها
واضعاف الرقابة السياسية ومن ثم ، اضعاف ادارة التنمية ذاتها ،
ويصبح وكأن الهدف الوحيد للنظام السياسي الجديد هو تقوية
البيروقراطية مما يجافي المفروض في ذلك النظام فالبيروقراطية
تستطيع ان تشل ادارة التنمية وتقضي على التنمية ذاتها بسبل
وتهدم النظام السياسي الحديث ككل .

والبيروقراطية تكون بالضرورة على حساب الكفاء الادارية
فعدم اتباع مبدأ التشاور مطلقا هي قضية ادارية مثلما هي
قضية سياسية .

وبتضخم البيروقراطية وتقويتها تصبح الادارة غاية فليس
ذاتها يجب أن تعتبر الادارة دائما وسيلة وقائمة على اساس
أهمية الرضاء العام عن اعمالها واذا لم يتوفر ذلك الاعتبار
المذكور فان قيادة البيروقراطية الادارية تتحول الى قوة أضخم
بكثير من القيادة السياسية الرسمية في الدولة .

وفى هذا المدد بالذات يمكن الإشارة الى مسألتين رئيسيتين
فى محال الحديث عن المشاكل السياسية لإدارة التنمية وهما :

• الانهيار السياسى (Political Decay) الذى
يمكن أن يودى اليه تضخم دور البيروقراطية (١) .

• الفساد السياسى (Political Corruption) الذى يمكن
أن يأخذ أشكال عديدة (٢) .

أما الانهيار السياسى ، فانه يأخذ مظاهر عديدة فى الدولة
النامية تتدرج فى أربعة مراحل هى (٣) :

(١) ظهر اتجاه حديث جدا يرى أن دراسة التنمية يجب أن
تصاحبها دراسة الانهيار السياسى (Political Decay)
وهذه تخدمها دراسات حديثة الآن بل ان بعضها يسمونه نظريات .
Theories of Instability, Carruption, Authoritari-
anism, domestic violence Institutional decline
and political disintegration".
ef.S.P.Huntington:"Political Development & Political
Decay " World Politics Vol.XVII, 1965 .

(٢) ظاهرة الفساد السياسى (Political Corruption)
فى إدارة التنمية والتى تتعقد دراستها فى مؤتمرات وحلقات كان من أخرها
Conference on Administrative Reform and Corruption
at Institute of Development Studies, at the
University of Sussex, Brighton, March 12-14, 1975 " .

(٣) تهتم بدراسة الفساد السياسى وتأثيره على إدارة التنمية
cf. Joseph S. Nye, "Corruption and Political
Development: a cost benifit analysis" ,

- ١ - السلبية من جانب المواطنين وعدم تعاونها مع القيادات العليا لما تعانیه من التعامل مع البيروقراطية .
- ٢ - المقاومة المستترة للنظام السياسى .
- ٣ - الاضرابات والتخريب .
- ٤ - الثورة السافرة على النظام السياسى .

ان الانهيار السياسى هنا يكون ناتج العجز عن رؤية حقيقية ان البيروقراطية وان كانت اداة هامة لادارة التنمية الا انها يجب أن تحقق ذلك فى ظل الشروط السياسية المناسبة والا تحسول النظام الى نظام ادارى تسيطر فيه البيروقراطية التكنوقراطية .

أما الفساد السياسى Political Corruption فهو وان كان يمثل حالة مخفية ، الا ان تفاقمه يوصل الى الانهيار السياسى ويساعد عليه . والفساد السياسى يأخذ اشكالا عديدة تعبر جميعا عن عجز النظام السياسى عن السيطرة على البيروقراطية ، ومن هذه الاشكال :

- مقابل تقديم الخدمات العامة عندما تتنافس
- البيروقراطية من المواطنين مقابل غير قانونى للخدمات العامة

American Political Science Review , LXI, No
James Scott: Comperative Political Corruption,
N.J. 1972 . 2 , June 1967 .

التي تقدمها الدولة لهم بلا مقابل .

• مقابل انتهاء الاجراءات ، عندما يتقاضى البيروقراطية

مقابل اتمام معاملات المواطنين مع الادارة .

• عمولات لل كبار ، عندما يتقاضى كبار البيروقراطيين

عمولات عن العمليات التي يشرفون على تنفيذها .

وكل الحالات السابقة تمثل تخلف في النظام السياسى الملائم

لادارة التنمية - الا انه يمكن اضافة بعض الاسباب التي تساعد

على ظهور الفساد فى تلك الدول ومنها :^(١)

• الروابط العائلية / العشائر والقبلية .

• ارتفاع تكاليف المعيشة الذى يهاجب التنمية .

الا ان السبب الاساسى هنا هو التخلف فى النظام السياسى والذى

يأخذ شكل " تنظيم " تتحالف فيه القيادات العليا مع القيادات

الادارية العليا دون اهتمام بتطوير المؤسسات السياسية القادرة

F.F.Ridley:The Study of Government,Lon,1975.(١)
James Scott,Comparative Political Corruption,
Prentice-Hall,1973,Bernard Schaffer : The
Deadlock in Development Administration in
Colin Leys (ed.),Politics , Change in
Developing Countries,Lon., 1969 .

على القيام بالوظائف السياسية الهامة فى الرقابة والمتابعة .

ان المدخل الحقيقى لتقدير الجانب السياسى فى ادارة التنمية ومن ثم المشكلات السياسية المحتملة يبدأ من الاعتراف بأهمية خلق الاطار السياسى الملائم لادارة التنمية . ان ذلك الاطار لا يتحقق فى اعتقادنا فى ظل الاعتقاد ان عمليات التنمية هى عمليات " مجردة " عما حولها يقدر على " ادارتها " مجموعة " التكنوقراط " و " البيروقراط " بغض النظر عن أى اعتبار آخر . ان الموضوعية السياسية فى ادارة التنمية لابد وأن تكون عقائدية ولسنا هنا بعدد الحديث عن " عقيد " للتنمية تصلح بذاتها دون العقائد الاخرى . ولكن بداهة ان مثل هذه العقيدة يجب أن تكون قادرة على تعبئة جهود جموع المواطنين خلف قيادات التنمية فى حركة اجتماعية تنتشل المجتمع من حالة التخلف ، وهذا لا يتأتى الا لعقيدة قادرة على ابراز القيم والتراث الحقيقى للمجتمع كذلك على تكريس القواعد الاخلاقية التى تتفق مع المعالم الطبيعية للانسان .

ان التساؤل عن " لماذا " التنمية هو مسألة اساسية فى تحقيق الشروط اللازمة للنجاح فى ادارة التنمية .

ان الاطار السياسى الملائم لمواجهة المشكلات السياسية لادارة التنمية هو الاسلوب العلمى الوحيد لمواجهة تلك المشكلات . وفى اعتقادنا ان ذلك الاطار يستلزم ثلاث مقومات اساسية وهى :-

١ - عقيدة تستند على منطق قادر على التفسير المنطقي للنظم الاجتماعية والنظم الطبيعية وقادر بالتالى على وضع ضوابط للسلوك الانسانى متناسقة مع كل من النظام الطبيعى والنظام الاجتماعى .

٢ - قيادة سياسية واعية تتفهم المعانى السياسية للتنمية وادارتها ، وان هناك تداخلا بين مرحلة رسم القرارات الانمائية ومرحلة تنفيذ ادارة التنمية وهى عقيدة تمكن القيادة من تقدير أهمية السلوكيات الايجابية لادارة التنمية وتفادى مخاطبـسـر البيروقراطية .

٣ - المؤسسات السياسية ، اذ لا توجد عقيدة فى فراغ بـسـل لابد ان يكون هناك المؤسسات السياسية الملزمة بالعقيدة .

٤ - كادر بشرى مؤمن يرتبط بتلك المؤسسات السياسية على أن يكون ذلك الكادر مواليا للعقيدة وخاضعا وملتزما بهـــــ وقادرا على تقديم القدوة السياسية الحقيقية .

المشكلات الاقتصادية :

من أهم السمات التى تتميز بها ادارة التنمية - انها ذات طابع اقتصادى (economical) أكثر ما يكون ظهورا بالمقارنة مع الادارة العامة التقليدية . ويعود ذلك الى تعدد وتنوع نشاط ادارة التنمية مما يخلق نتيجتين اساسيتين هما :

- قيام الجهاز الادارى بأدارة أنشطة انتاجية تستلزم أخذ النظرة الاقتصادية فى الاعتبار .

- الزيادة الكبرى فى عدد العاملين فى الجهاز الادارى يستلزم
كذلك الاهتمام باقتصاديات الادارة العامة ونتاجية العمل .

وفى مجال مناقشة المشكلات الاقتصادية لادارة التنمية تهمنا
النتيجة الثانية ، فالاولى تكاد تكون قضية مفروغا منها ، وتميز
ادارة التنمية بطابع الادارة الاقتصادية ، أما النتيجة الثانية
فقد تمر دون أن يرى خطورتها البعض - ان نقص الموارد الاقتصادية
للدولة قد يودى الى خلق نظام أجور يتسم بانخفاض مستوياته -
ولن يعجز رجال الادارة فى هذه الحالة عن زيادة دخولهم من
العمل بكل الوسائل غير المشروعة والتي يمكن أن تصبح بمرور الوقت
ولكثرة ممارستها عرفا اداريا يجد الحماية اللازمة من رجال
الادارة انفسهم . وهذا سوف يعنى ضمن أشياء أخرى فقدان الادارة
اهم مقومات قيامها نغمد نزاهة اعضائها وموضوعيتهم لمسى
اتخاذ القرارات (١) .

ان المشكلات الاقتصادية فى ادارة التنمية يمكن عرضها من
زاوية أخرى وهى تعدد غايات الجهاز الادارى وتنوعها .

المقصود بذلك ان ادارة التنمية تستهدف العديد من الغايات ،
وهذا التعدد والتنوع يجعل من الصعب تحقيق تلك الاهداف لمسى آن
واحد ، لأن اهداف ادارة التنمية ليست اقتصادية مادية بحتة
لا فى الاجل القصير ولا فى الاجل الطويل بل تتدخل نوعيات أخرى

(١) د. محمد توفيق رمزى : علم السياسة - النهضة المصرية - ١٩٥٦ .

من الاهداف فى عملها نتيجة لانها تعكس السياسة العامة للدولة
والتي تتميز بمجموعة من الاهداف ، الثقافية والاجتماعية
والتربوية والنفسية ... الخ .

ومن مشاكل تنوع الاهداف بإدارة التنمية :

(أ) صعوبة قياس درجة الكفاءة فى عمليات الادارة العامة
للجهاز الحكومى فالمعايير متعددة لقياس درجة الكفاءة ومتنوعة
فى طبيعتها : معايير مادية ومعايير معنوية نفسية .

وينتج من هذه الصعوبة ، صعوبة أخرى .

(ب) صعوبة التوصل الى نظام موضوعى لتحديد مكافآت أو
عقوبات العاملين فى منظمات ادارة التنمية والمسؤولين عنها .

ولكن هذه الصعوبات لا يجب أن تؤدى الى تخلي ادارة التنمية
عن الاحساس بأهمية وخطورة الجانب الاقتصادى لعمليتها (١) .

وتوجد جوانب أخرى للمشكلات الاقتصادية فى ادارة التنمية ،
فالتخلف يتضح أكثر حين نلاحظ التخلف الواضح فى قوى الانتاج
وارتباط ذلك التخلف فى القوى الانتاجية وعلاقاتها مع بنيان

(١) توجد محاولات عديدة فى الترشيح الاقتصادى لإدارة التنمية
تعبر عنها دراسات الموازنة العامة والبرامج المالية للجهاز
الادارى وقد قطعت هذه الدراسات شوطا هاما فى طريق الترشيح
الاقتصادى لإدارة التنمية .

اجتماعى متخلف فى قواعد مؤسساته وعاداته وتقاليده - وقد بينا بعض تلك الجوانب التى تمثل فى ذاتها عقبات خطيرة أمام التنمية - ونلاحظ اننا اذا ما قصرنا حديثنا فى هذا القسم على المشكلات الاقتصادية البحتة فاننا نستطيع ان نسوق أهم تلك المشكلات التى تتوق ادارة التنمية .

على رأس تلك المشكلات الانفجار السكانى - اذ يصل معدل الزيادة فى السكان ٢ ٪ - ويصل احيانا الى ٣ ٪ فى الدول النامية وتصل هذه النسبة الى ١ ٪ فى الدول المتقدمة . ومشكلة الانفجار السكانى فى اطارها الصحيح هى مشكلة انتاجية السكان وليسست مشكلة تضخم السكان (١) .

ومن المشكلات الاقتصادية فى البلاد المتخلفة وهى انكماش دور الافراد والمؤسسات الاهلية فى عملية التنمية ومن ثم تضخم دور الدولة بالوظيفة الاساسية فى تلك العملية وانخفاض التراكم الرأسمالى (الاستثمار) أى التخلف الواضح فى الموارد المالية لعملية التنمية ، ورأس المال عنصر هام من عناصر التنمية .

وترتبط تلك المشكلة بمجموعة متعددة من التعقيدات الثقافية كضعف الميول الادخارية وضعف ملكة الابتكار (٢) .

(١) قد تكون المشكلة السكانية هى عكس ذلك تماما - أى الندرة السكانية - لاحظ فيما بعد تجارب بعض الدول العربية .

W.A.Lewis. The Theory of Economic Growth (٢)
Lon . , 1961 , P . 20 .

ونلاحظ أن المشكلة الاقتصادية بهذا المعنى العام لا وجود لها فى الدول النفطية فى الخليج العربى مثلا .

وتشير مشكلة ندرة رأس المال عدة تساؤلات أساسية امسام
ادارة التنمية منها :

أولا - الى أى حد يتحول العمل الفاضل فى البلاد النامية السى
رأس مال . بعض البلاد المتخلفة استطاعت الافادة بدرجات محدودة
من العمل الفاضل ، اذ ان تلك البلاد لديها وفرة فى العمل ، مثلا
فى الهند والصين وجه العمل الفاضل الى المشروعات الذاتية على نطاق
واسع ، ومثال آخر فى مشروع الاسر المنتجة فى مصر وان كان فى
نطاق محدود وهذا التساؤل هام جدا اثناء وضع سياسات التنمية ،
أى كعمل سياسى قيادى وكوسيلة سياسية لتحقيق ذلك الاستخدام
لاحدى عناصر الانتاج المتوفرة .

ثانيا - الى أى حد يمكن الاعتماد على التمويل الخارجى دون
اخضاع ادارة التنمية لضغوط السياسة الدولية والمؤثرات الدولية
التي كثيرا ما يكون بعضها مخالفا لاهداف التنمية ؟ مثلا الشروط
قاسية جدا التي كانت تضعها الحكومات الغربية فى اعقاب الحسرب
العالمية الثانية للقروض الانمائية للبلاد المتخلفة ، فالسياسة
الغربية المعلنة رسميا كانت تقوم على عدم تشجيع الصناعات
الثقيلة فى البلاد المتخلفة والتركيز على الاستثمار فى قطاعات
الصناعات الاستهلاكية والمشروعات السياحية كانشاء الفنادق وقطاع
الخدمات والمواصلات وأساس تلك النزعة تبريراتها الاقتصادية فى
النظام الغربى - الدولة المتخلفة كثيفة السكان لابد من تركيزها
على صناعات كثيفة العمل (Labour-Intensive) لتستفيد

من تلك الميزة السكانية وتتلافى مشكلة ندرة المال بانشاء
صناعات استهلاكية تقدم فرص العمل ولا تتجه الى الصناعات الرأسمالية
(Capital Intensive) وقد رفضت كثير من الدول
المتخلفة هذه الاشتراطات المسبقة وأخذت بالسياسة الانمائية
القائمة على التصنيع الثقيل على أساس منطقي علمي لازم لإدارة
التنمية ، فالصناعات الثقيلة أساسية لإنشاء صناعات خفيفة
استهلاكية وإذا ظلت الدولة المتخلفة - معتمدة على السوق الخارجية
فإنها تعرض اقتصادها للمعاب كما أن الصناعات الثقيلة عائدتها
أكبر في الأمد الطويل كما أن الصناعات الثقيلة تمثل في نظرس
الدول النامية المظهر الحقيقي للاستقلال وتقضى على التبعية
الاقتصادية . وهكذا ينعكس فهم الدول النامية للأهمية الاستراتيجية
للصناعات الثقيلة في أبعاد التنمية . فالصناعات الثقيلة هي
الطريقة الوحيدة لتحقيق أهداف التنمية رغم صعوبة ومخاطرة
تشغيلها . وقد بدأت السياسات الغربية تتفهم هذه الاتجاهات
في حقبة السبعينات والثمانينات . وفي المقابل يمكن الإشارة
الى الشروط التي تضعها السياسات الخاصة بالدول الاشتراكية والتي
تفضل تقديم المساعدات الاقتصادية الى القطاع العام الحكومي
مما يؤدي الى توجيه التنمية نحو تكريس دور متزايد للقطاع
العام وربما الى إضعاف دور المؤسسات الأهلية .

ثالثا - الى حد يمكن اتباع اقصى ما يمكن من الرشد فى
الانفاق نظرا لندرة رأس المال (١) - فالانفاق العام هو سحب
مورد نادر وأن لم يتم السحب على أسس علمية دقيقة ادى ذلك
الى تبديد هذا المورد النادر ، لذا لابد من قياس كفاءة الادارة
وترشيد الادارة العامة أو اتباع مبدأ اقتصاديات الادارة العامة -
حيث انها ليست عملية سياسية بحتة بل هى عملية اقتصادية فى
الاساس فلا بد اذن من ايجاد السبل العلمية لدراسة عملياتها
وتقويمها و وضع وسائل التنفيذ والرقابة العالية بحيث يتم الانفاق
العام وفقا للمعايير المحددة فى سياسات التنمية .

المشكلات الادارية

ان عملية التنمية التى تستلزم أساسا الاتساع الهائل كما
ونوعا فى دور الجهاز الادارى فى البلاد النامية والحجم الكبير هو
حجم كبير من المشكلات وأهم المشكلات الادارية فى الدول النامية
يمكن تقسيمها تبعا للمصدر الى :-

(١) يمثل الانفاق الحكومى المصدر الاساسى فى تمويل التنمية
وقد حسه أحد الاقتصاديين العالميين وتبين له أنه يمثل متوسط
لا يقل عن ٣٨ ٪ من اجمالى الناتج القومى فى الدول النامية بالشرق
الوسط وذلك بالمقارنة مع متوسط لا يتعدى ١٢ ٪ فى السدول
المتقدمة .

راجع كذلك

W.W.Rostow: Politics & the Stages of Growth
Cambridge, 1972 , P . 227 .

١ - مشكلات تاريخية :

ترجع أساسا الى التغيير السريع فى وظائف الجهاز الادارى فقد كانت هذه الوظائف ترتكز فى ميادين تقليدية فى الادارة العامة المألوفة مثل حفظ النظام والامن وادارة المرافق التقليدية ففى الدولة ، ولكنها فى فترة زمنية قصيرة تحولت الى وظائف متنوعة اقتصادية تربوية - ثقافية - اجتماعية ويعنى ذلك ان الخبرات التقليدية تعد غير صالحة للجهاز الادارى فى البلاد النامية ولا تفيد كثيرا فى تحقيق أهداف التنمية . وقد لاحظ أحد خبراء الادارة العامة الامريكية فى تقرير له أن جهاز الخدمة المدنية فى الهند واحد من أحسن عشرة أجهزة خدمية مدنية فى العالم ، ثم يغيب تناقضا صارخا وهو ان هذا الجهاز لا يلائم ظروف التنمية ففى الهند (١) ، ومعنى ذلك انه من أحسن الاجهزة لادارة وتشغيل الانشطة التقليدية وليس فى ادارة التنمية .

٢ - مشكلات تنظيمية :

وتعزى هذه المشكلات الى وجود نقص واضح فى تنظيمات ادارة التنمية وعدم اتباع الاسلوب العلمى فى مجالات كثيرة أهمها

P; H. Appleby:Public Administration in (١)
India-Delhi,1955 .

- Peter Lengyel (ed.) : Approaches to th science
of Socio - Economic Develpment - UNESCO,1971 .

(توصيف الوظائف و وضع النظم واللوائح والاجراءات الادارية -
 الملائمة للعمل الجديد المطلوب من الجهاز الادارى وعدم التناسق بين
 السياسة والادارة) . فالتنظيم الادارى لا يتمكن من ملاحقة
 القرارات السياسية فى احيان كثيرة مما يعصب معه خلق التنظيم
 الملائم لمواجهة تنفيذ تلك القرارات ، وكثير من القرارات السياسية
 لا يتم التنسيق بينها وبين التنظيم الادارى أو القرارات التنظيمية .
 وهناك مشكلات تنظيمية أخرى تعود الى تعدد النظم الادارية -
 اللازمة لادارة التنمية . فالادارة الحكومية التقليدية والقطاع
 العام والادارة المحلية كل منها يحتاج الى نظم ادارية مختلفة
 مما يخلق صعوبة فى التنظيم الادارى المتناسق (١) .

-
- (١) نحيل القارئ المهتم الى بعض الكثير الذى تناول مشكلات
 الادارة فى مصر بالذات وعلى سبيل المثال :
- A.P.Sinker : Report on the Personnel Questions
 of the Egyptian civil Service-Cairo, Government Press, 1951
- لوثر حوليك وحيمنس بولوك : تنظيم الادارة الحكومية فى
 مصر - تقرير مقدم الى اللجنة المركزية لتنظيم الادارة الحكومية
 القاهرة - يوليو - ١٩٦٢ .
 - دكتور أحمد رشيد - البيروقراطية فى مصر - الاهرام
 الاقتصادى ابريل ١٩٧٣ .
 - سليمان ديمير - دور التدريب فى ادارة التنمية فى
 ج ٢٠٠ ع - رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الاقتصاد والعلوم
 السياسية بالقاهرة ١٩٧١ .
 - رفعت جاب الله - تقييم لدور أجهزة التدريب الرئيسية فى
 ج ٢٠٠ ع رسالة ماجستير مقدمة الى كلية تجارة الازهر عام ١٩٧٢ .

٣ - مشاكل بشرية :

وهى نقص الاداريين الفنيين الاختصاصيين اللازمين لادارة التنمية خصوصا فى المجالات الدقيقة كوظائف الحفظ والتخزين والاشراق والاشراف حيث انه لم يكن فى معظم الدول النامية مؤسسات تعليمية تؤهل هؤلاء بالقدر الكافى للقيام بوظائف فى ادارة التنمية . كما تظهر فى انخفاض الانتاجية وضعف الرضاء الوظيفى وعدم احساس الموظف العام باعباء المسئولية العامة .

وتعتبر المشكلات الادارية فى ادارة التنمية عن عجز "البيروقراطية العامة " عن الوفاء بالتزامات دورها التاريخى فى ادارة التنمية ، وهو مايتمثل فى مجموعة الاطار العام للمشكلة الادارية فى الدول النامية . ومن المفيد فى هذا الصدد أن نؤكد ان علاج هذه المشكلة لا يتحقق بمحاولات تطبيق الاساليب المعروفة فى الاصلاح والتنمية الادارية فقط انما يتحقق ذلك بتهياً الاطار

- د. اسراهم درويش : التنمية الادارية - دار النهضة العربية - ١٩٧٥ .

- صافى عبدالحالى : السياسة العامة والاصلاح الادارى فى مصر - رساله دكتوراه مقدمة الى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة ١٩٧٥ .

- طارق حمادة تخطيط عملية التنمية الادارية - رساله دكتوراه مقدمه لكلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة ١٩٨١ .
- شريها حمدان - المعوقات الادارية لسياسة الانفتاح الاقتصادى
رساله دكتوراه مقدمة الى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - القاهرة ١٩٨٤ .

العام " السياسى المناسب لكل من ادارة التنمية وللإصلاح الإدارى
على السواء (١) .

ويتمثل هذا الإطار فى اعتقادنا فى توافر العلاقات الإيجابية
بين القيادات السياسية الوطنية من ناحية والقيادات الإدارية
من الأخرى . وهذا لا يتحقق إلا بتوافر المؤسسات السياسية الفعالة
القادرة على ترجمة الأهداف إلى سياسات ومتابعة تنفيذ تلك
السياسات والتأكد من نتائجها . وهذا يتطلب بدوره الكسوافر
الإدارية ذات الكفاءة العالية والتوجهات التنموية
(Development Orientation) وهو ما يستلزم إيجاد
الإطار السلوكى الصحيح لكل هذه العناصر معا .

N.Al Aybui. Bureaucratic Evolution & (١)
Political Development; Egypt 1952-1970,
thesis submitted for the degree of Ph.
D. in the University of Oxford, 1975 .

راجع بالذات الفصل الأول فى تأصيل وظيفة البيروقراطية
ودورها التاريخى فى إدارة التنمية .

المجلد الثالث

السياسة العامة والإدارة

تطور دراسة الإدارة العامة : العلم والمهنة :

حتى يستطيع الباحث التصدى لعلاج مشكلات الإدارة العامة فى الدول النامية وحتى يمكن إقامة إدارة كفئة للتنمية لابد مسن القدرة أولا على دراسة إدارة التنمية . ودراسة إدارة التنمية هى أحد التطورات الحديثة جدا فى دراسة الإدارة العامة الحقل الام .

ومن أهم تطورات دراسة الإدارة العامة التطور باعتبارها ناتج النظام الاجتماعي السائد فى الدولة ، بمعنى انها دراسة نسبية مثلما هى علمية ، بل ان العلمانية تأخذ طابعا اجتماعيا نسبيا طالما انها - أى الإدارة - لا تنفصل عن واقعها الاجتماعي .

وعلى هذا النحو فان المدخل العلمى فى الإدارة العامة يقوم على تفهم العلاقة بين التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية من جانب والتطور فى الإدارة ووظائفها (١) .

(١) لاداعى بالطبع الى أن تؤكد أنه فى ذلك المجال يدخل تصور الباحث ذاته للموقف السياسى الاقتصادى، الاجتماعى فى تحليل دور النظام الادارى على المستوى المثالى أو على مستوى مايجب أن يكون .
سراجع فى مفهوم دراسة الإدارة العامة .

James Charleworth(ed), The theory & Practice of public Administration philadelphia, 1969 .

من هنا قد نتعاطف مع الباحث داوويت والدو من أن هناك
نظرية للإدارة خاصة بكل مجتمع ، أى أن هناك نظريات متعددة
للإدارة العامة بتعدد المجتمعات واختلافها فى نظرتها الى وظيفة
ومن ثم مفهوم الإدارة العامة (١) .

وبالفروقة هناك أساليب متعددة مختلفة فى دراسة الإدارة
العامة ، الا ان هذا الترتيب المنطقى المذكور قد يؤدى التسليم
بصحته المطلقة الى نفى أو انكار وجود علم للإدارة العامة .

وذلك لان العلم بطبيعته يجب أن يكون عالميا علمانياً
لا يختلف فى أصوله النظرية من مجتمع الى آخر ، والا أصبح فنا من
الفنون أو مجرد مجموعة من المبادئ الخاصة بكل مجتمع على حدة .
والرد على هذا الرأى أنه من المقومات الأساسية لنظرية
الإدارة العامة صفتها الاجتماعية - فعلم الإدارة علم اجتماعى
لاقى درجة ، أهم صفاته ارتباطه بالوضع الساعده فى مجتمع ما ،
تلك الأوضاع التى تتغير زمانا ومكانا وموضوعا وبالتالى تتغير
وظيفة ومفهوم ودراسة الإدارة العامة من مجتمع لآخر ومن زمن
لاخر .

Dwight Waldo: Scope of public Administration (١)
in charleworth. Idid .

A. Dunsire: Administration : the words and
the science, Lon., 1973 .

وهناك رأى آخر أكثر اعتدالا من رأى داوويت والدو يرى أن الادارة العامة لها مجموعة من القواعد العامة ولكن تطبيق تلك القواعد يتم بأساليب متنوعة فى التنظيم - التخطيط - الرقابة - الاشراف - التوجيه ... الخ حسب طبيعة الظروف الاجتماعية السائدة .
اذ أن النظرية عامة ولكن التطبيقات مختلفة وبصفة عامة ، فان الرايين الاول والثانى يوضحان العلاقة الوطيدة بين الادارة العامة وبين الاوضاع القائمة فى المجتمع المعين .

ويؤدى ذلك الى ضرورة ان نفرق بين الادارة العامة كعلم والادارة العامة كمهنة (Science & Profession)
والادارة العامة ، كعلم هى دراسة للنشاط الادارى للجهان الادارى بمنظوماته ومستوياته المختلفة وعلاقات ذلك النشاط بما حوله من تأثيرات سياسية واجتماعية واقتصادية .

الادارة العامة ، كمهنة هى النشاط الفعلى الذى يمارسه العديد من الافراد العاملين فى الجهاز الحكومى والذين ينتمون الى تخصصات عديدة والذى يتم فى اطار اجتماعى / سلوكى متميز .

وليس من الضرورة أن يكون علم الادارة العامة هو ذاته ما يستخدم فى مهنة الادارة العامة وان كان من المفيد ايجاد صلة قوية بين الاثنين . وفى أى الاحوال ، فان الادارة العامة كمهنة تتأثر بالاحوال الاجتماعية أكثر من تأثر الادارة العامة كعلم . لان المهنة هى انعكاس مباشر للاوضاع الاجتماعية، بينما

العلم عادة ما يكون متداخلا مع " ما يجب أن يكون " أكثر من أى شيء آخر . ومن هذا المنطلق تبدوا لنا مشكلة الادارة العامة فى الدول النامية : ان علم الادارة العامة يبدو بعيد كل البعد عن مهنة الادارة العامة فى الدول النامية .

ذلك ان " العلم " قد نتج من تجارب اجتماعية وممارسات فى مجتمعات تختلف ظروفها تماما عن القائم فى الدول النامية . وان كان هناك فجوة بين العلم والمهنة فى العالم المتقدم فانها فجوة بالغة الضيق بالمقارنة مع تلك الفجوة فى الدول النامية فالفجوة القائمة فى الدول المتقدمة تعكس نوعين من الاختلافات .

• اختلاف طبيعى بين ما يجب أن يكون وما هو قائم وهو اختلاف نجده بدرجات متفاوتة فى كافة الدول المتقدمة بين علم الادارة العامة ومهنة الادارة العامة .

• اختلال بين علم ومهنة الادارة العامة معا من دولة متقدمة الى الاخرى تعبيرا عن الاختلافات والفروق الحضارية بين تلك الدول حتى مع اعترافنا انها جميعا يجمعها " مستوى " تقدم واطار عام واحد .

وقد أدى ذلك الى تطور الادارة العامة فى اتجاه الدراسات السلوكية (Behavioral) والتي أرسى دعائمها هيربرت سايمون (H. Simon) والتي تطورت تطورا هائلا فى اتجاهات تحاول التعرف على محددات السلوك فى الادارة وتأثير المتغيرات

الاجتماعية (على اتساعها) فى تحديد الاداء الفعلى للعمليات
الادارية - ومن تطور محدود لنظرية القرارات (Decision theory)
الى تطورات هائلة لاطار الاشمل الذى ينفعل به " الادارى " ويحدد
الى درجة كبرى " اسلوبه " فى العمل ويجمع فى مجموعة طبيعية
مهنة (Profession) الادارة واختلافها من مجتمع لآخر (١) .
وهنا تظهر أهمية دراسة تلك التأثيرات فى البلدان النامية
وصولا الى تحديد امكانيات تطبيق الادارة العامة فى محيطات
اجتماعية مختلفة تماما عن المحيطات التى ظهرت وتبلورت فيها
الادارة العامة أصلا (٢) .

تطور دراسة الادارة العامة : الكفاءة والفاعلية

لعل التطور الثانى العام فى دراسة الادارة العامة فى الدول
النامية (بل والمتقدمة على السواء) هو التطور الذى قام مستندا
على ان الادارة اذا كانت ذات كفاءة منخفضة ولكنها تعمل فسي

(١) J.M.Pfinner & R.Presthus : Public Adm., (١)
N.Y. 1967 .

(٢) وهنا ومع وجود مبادئ عامة لعلم الادارة العامة توجد
ممارسات مختلفة لمهنة الادارة العامة - وتصبح من أهم مشاكل
دراسة ادارة التنمية مشكلة ضرورة تضيق الفجوة بين العلم من
ناحية والمهنة من الاخرى . أو بمعنى أدق تطوير المهنة لتلتقى
مع العلم على أرضية مشتركة يطبق فيها الفرق الى أقصى درجة .

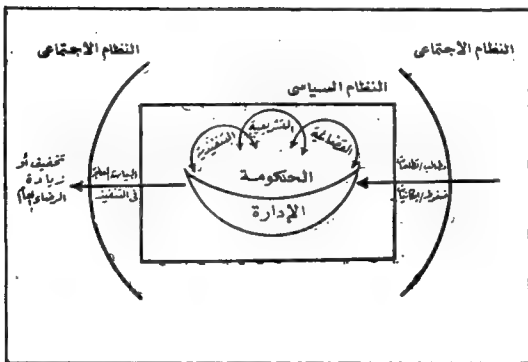
الاتجاه الصحيح هي أحسن من ادارة ذات كفاءة عالية ولكنها
تعمل في الاتجاه الخاطئ (١) .

ان هذا يعنى ان الادارة العامة مطالبة باحداث التأثيرات
الاجابية في النظام السياسى بمعنى انها مطالبة لا بمجرد الكفاءة
في الانجاز (Efficiency) بل مطالبة كذلك ان تكون
كفائتها ذات فاعلية (Effectire) ففى ذات
الوقت (٢) . ومن هنا اصبح من الضرورى على الادارة ان تتبنى
توجهات (Oriantation) تؤدي الى انجام السياسة العامة
لا مجرد تبني اساليب ادارة علمية ذات كفاءة عالية (٣) . ان الادارة
العامة تتداخل تماما مع السياسة العامة - فكلهما يكمل بعضه
البعض بحيث لايمكن فصل العملية الادارية (Administratione
Process) عن عملية تكوين السياسة العامة
(Public Policy Process) (٤) - ويتكون الاطار العام

-
- (١) راجع مثلا A.Etzioni : Mixed-Scanning , a
third approach to Decision - Making -
Public Administratin Review , Dec, 1967 .
(٢) H.Stein (ed.) : Public Administratin and
Policy Development -N.Y. 1952 .
(٣) Y.Dror : Public policy Making Reexamined-
San Francisco , 1968 .
(٤) A.Etzioni : The Active Society - a theory
of Societal and political Processes - N.Y.
1967 .

للمعمليتين من عدة مستويات متداخلة ويرتبط بعضها ببعض ، كما تدخل فيها محددات سلوكية واجتماعية وادارية وتنظيمية وسياسية (محلية ودولية) ... الخ .

ويعني لنا ان نقدم للقارئ نموذجاً للتحليل نصور فيه هذا التطور الهام في دراسة الادارة العامة بالذات ادارة التنمية وهو نموذج يسمح لنا باستيعاب تأثيرات " النظم " والاعتراف بأهميتها في التأثير على النظم الادارية بمعنى انه نموذج يأخذ في الحسبان التطور العام الذي سبق الاشارة اليه في التفرقة بين علم الادارة العامة من ناحية ومهنة الادارة العامة من الناحية الاخرى .



شكل رقم (٢) النظام السياسي (الحكومة / الادارة)

وَيُمَثِّل لَنَا الشَّكْل رَقْم (٢) ذَلِكَ النَّمُوذَج (١) .

وَقَبْلُ التَّعَرُّفِ بِالتَّحْلِيلِ لِلشَّكْلِ السَّابِقِ نَلَاظُ أَنَّ دِرَاسَةَ السِّيَاسَةِ
الْعَامَّةِ تَشْمَلُ الْمَكُونَاتِ التَّالِيَةَ (٢) :-

• تَطَوُّرُ دِرَاسَاتِ الْإِدَارَةِ الْعَامَّةِ فِي اتِّجَاهِ الْإِهْتِمَامِ
بِتَحْلِيلِ دِينَامِيكِيَّاتِ النِّظَمِ الْإِدَارِيَّةِ فِي أَطَارِ النِّظَمِ السِّيَاسِيَّةِ
الْمُعَاصِرَةِ .

• تَكْوِينُ السِّيَاسَاتِ الْعَامَّةِ (Public Policy) وَدَوْرُ
الْعَمَلِيَّاتِ الْإِدَارِيَّةِ فِي ذَلِكَ التَّكْوِينِ (Formulation) .

• تَحْلِيلُ السِّيَاسَةِ الْعَامَّةِ وَالْعِلَاقَةِ بَيْنَ أَهْدَافِ السِّيَاسَةِ
الْعَامَّةِ مِنْ نَاحِيَةِ الْإِدَارَةِ مِنَ الْآخَرَى .

-
- R.f.Ridley: The Study of government - (١)
Liverpool , 1972 .
 - Y.Dror:Design for Policy Sciences,N.Y.1974.
 - W.Williams:Social Policy Research & Analysis-
Policy Sciences Book Series - N.Y.1979 .
 - i da A-Hoos : Systems Analysis in Public
Policy - Calif . 1979 .
 - Thomas Dye : Understanding (٢) رَاجِعْ لِدَٰلِكَ
Public Policy-Englewood , 1978 .
 - A aron Wildansky - Speaking Truth to
Power : The art & Craft of Policy Analysis,
Boston , 1979 .

• تنفيذ السياسة العامة وتأثر ذلك بكفاءة وفاعلية أدوات الإيصال (Delivery Tools) أى الإدارة العامة •

وتمثل السياسة العامة (Public Policy) محور هام للتوازن فى النظام السياسى المعاصر فهى فى حالة النجم والفاعلية تستطيع أن تعبر عن القوة (Power) أو السلطنة (Authority) بطريقة تستوعب كل عناصر التأثير (Influence) فى النظام السياسى • وفشل السياسة العامة فى تحقيق هذا التوافق وهذا التوازن يعنى حدوث تباعد بين المؤسسات الرسمية فى النظام السياسى أو بين مفهوم السلطة ممن ناحية وجماعات الضغط فى هذا المجتمع أى مفهوم التأثير (١) • وفى كلا الاحوال لا يمكن احراء هذه الدراسة بمعزل عن دراسة الإدارة - كما لا يمكن تفهم طبيعة العملية الإدارية الا فى اطار عملية تكوين السياسة العامة (Public Policy Formulation) خصوصا فى البلدان النامية حيث يتسع دور كلا من السياسة العامة والإدارة وحيث يظهر مفهوم إدارة التنمية (Development Administation) ، ويمكن الآن أن نبدأ فى تحليل الشكل السابق •

(١) Perrucci - Sociology , Basic Structures and Problems - WMC , 1977 .

كذلك د. إبراهيم أبو الفار - علم الاجتماع السياسى - دار الثقافة للطباعة والنشر ١٩٧٩ •

وبين لنا ذلك الشكل أن النظام السياسى كأحد النظم الفرعية (Sub - Systems) للنظام الاجتماعى تتحدد وظيفته . الاجتماعية فى تخفيف التوترات التى تنشأ بين الجماعات والفئات المختلفة فى النظام الاجتماعى نتيجة التنافس المستمر لتلك الجماعات والفئات حول الموارد والمنافع القومية المتاحة وتظهر العمليات السياسية فى النظام السياسى للتعبير عن تلك التنافسات والتى مثلناها بمدخل أساسى (Input) للنظام السياسى فى شكل مطالب وضغوط وتطلعات تتوازن فى المقابل مع إمكانيات مادية وبشرية يجب أن تتحول فى نطاق النظام السياسى ومن خلال عملياته ومؤسساته الى سياسة عامة فالسياسة العامة هى اتجاه العمل للحكومة لفترة زمنية مستقبلية وبحيث يكون لها مبرراتها (١) وهذا يعنى أن السياسة العامة هى تعبير عن التوجيه السلطوى " أو القهرى " لموارد الدولة (٢) وأداة ذلك التوجيه هو الحكومة أهم المنظمات الرسمية للنظام السياسى .

(١) A.Dunsire , Administration ; the word and the science, Lon., 1973 .

(٢) يتفق هذا مع تعريف (D.Easton) للسياسة العامة من أنها :

" The Authoritative allocation of values " cf. The political System , N.Y.1953, PP.129-42.

للتهم بدراسة السياسة العامة ننصح الرجوع الى دورية تحليل السياسة العامة والإدارة .

Journal of Policy Analysis & Management .

وتتداخل عدة عوامل سياسية واقتصادية وسلوكية وعسكرية ودولية ... الخ لتعكس في النهاية الاهداف التي تبغى الحكومة تحقيقها في فترة محددة والاستراتيجية التي تتبعها للوصول الى تلك الاهداف بأقصى كفاءة وفعالية .

ويعنى ذلك ما عبر عنه (Harold lasswell) في عبارة مشهولة له : " Who gets what , when , how " .

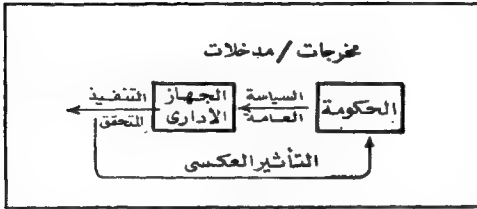
ويستلزم ذلك من الحكومة أن تسخر طاقاتها وتوجه تلك الطاقات بما يجيب على ذلك التساؤل العام الذي طرحه " لاسول " - ويستلزم ذلك في اعتقادنا أن تتضمن السياسة العامة محددات معينة في اطار اختيار من بين البدائل - ويمكن لنا أن نوضح المناطق الهامة لتلك المحددات (1) .

-
- Joice M.Mitchel & William C.Mitchel (1)
Political Analysis and Public Policy-
Chicago , 1970, PP . 10-14 .
 - Y.Dror:Ventures in Policy Sciences-N.Y.1975.
 - G . Caiden , Op.cit .
 - Richard Bingham & Marcus E.
Ethridge (ed.);Reaching Decision .
Making in Public Policy & Administration
Longman,1982 .
 - G.Brewer & P . de leon : The Foundations of
Policy Analysis-Dorsey Press,1983 .

- تنمية وتوجيه طاقات الدولة ومواردها المتاحة .
- توزيع استخدام تلك الطاقات والموارد بين الأجهزة الحكومية والأجهزة الأهلية .
- تحديد الاستراتيجية العامة التي يتم بمقتضاها توزيع عوائد تلك السياسة العامة بين جماعات ومناطق ومؤسسات المجتمع المختلفة .
- توزيع الأعباء اللازمة للتنمية والحصول على / وتشغيل تلك الطاقات بين طبقات وفئات المجتمع المختلفة .

ومن الشكل السابق يجب أن نقرر أن السياسة العامة يتم تصميمها بكفاءة تختلف من مجتمع لآخر ومن وقت لآخر وبفلسفة وبقيم تختلف من مجتمع لآخر ، إلا أنه في أي الأحوال يحسب أن تحظى نتائج تنفيذ هذه السياسة العامة بأقصى درجات الرضاء العام حيث أن هذا الرضاء هو العنصر الحاسم في تحقيق استقرار النظام السياسي .

وأي نظام سياسي - مهما كانت غاياته النهائية - يحتاج الى وجود " هيئة " تتخذ عدة قرارات لها طابع سلطوى وقهرى وتمثل في مجموعها السياسة العامة وهذه الهيئة هي التي يتعارف علماء السياسة على تعريفها بالحكومة (Government) كأن السياسة العامة هي مخرج رئيسى للحكومة فى النظام السياسى وهى فى ذات الوقت مدخل أساسى للجهاز الادارى يمكن أن نتصور ذللك



شكل رقم (٣) السياسة العامة مخرجات الحكومة مدخلات الجهاز الادارى

ومن الشكل رقم (٢) يتبين لنا أن السياسة العامة هي مخرج أساسى للحكومة فى النظام السياسى وهى فى نفس الوقت مدخل أساسى للجهاز الادارى داخل نفس النظام السياسى (١) وبالطبع لاتوضع السياسة العامة الا نتيجة جهد العديد من المؤسسات والاجراءات والى تختلف من نظام سياسى الى آخر الا أنها فى النهاية تمثل الاتجاه الأساسى للعمل أمام الجهاز الادارى (٢) . وهذا يعكس خطورة دور الجهاز الادارى فى النظام السياسى الحديث وهى خطورة تزداد فى حالة الدول النامية حيث تمثل السياسة العامة المصدر الرئيسى فى التخطيط والتصميم للتنمية مما يضاعف من خطورة دور

D.Easton;A framework of Political Analysis , N.Y. 1965 . (١)

Jean Blondel;Comparing Political Systems (٢) Lon., 1973 .

ويمكن لنا أن نسوق بعض الملاحظات الأساسية مما له علاقة
بتحليلنا للموضوع (١) .

وأول تلك الملاحظات أن السياسة العامة هي مدخل أساسي وهام
في النظم الإدارية في أي نظام استنادا إلى أن السياسة العامة
لها معنيين مميزان أحدهما طريقة صنع شيء ما وفي هذا المعنى فالسياسة
العامة يجب أن تحيب على السؤال التالي : كيف تعمل الإدارة ؟ كما
ينظر إلى السياسة العامة أيضا على محمل آخر باعتبارها : ما يجب
عمله .

وعلى هذا النحو فإن دراسة السياسة العامة - أي سياسة
الحكومة - تعنى بالمعنيين السابقين فالمقصود ليس فقط ما الذي

(١) تحليل القارىء المهتم بدراسات السياسة العامة والإدارة التي
مؤلفنا نظرية الإدارة العامة (الطبعة الخامسة لدار المعارف)
كذلك :

- G.Caiden: The Dynamics of Public Administration - N.Y. 1975 .
- L.Mainzer: Political Bureaucracy - N.Y. 1973.
- I.Sharkansky (ed.): Policy Analysis Political Science , Chicago, 1970 .
- L.L.Wade & Curry: Logic of Public Policy - N.Y. 1970 .
- R.Bingham & M.E. Ethridge - Op.cit.
- g.Brewer & P.de leon _ Op.cit.

تقوم به مؤسسات الحكومة ولكن أيضا كيف تقوم به ويظهر لنا في الحال التأثير الكبير الذي تلعبه السياسة العامة على الادارة فهي لا تحدد لها مايجب عمله ولكن تحدد لها الى حد كبير كيفية عمله . وهنا تختلف السياسة العامة من دولة الى أخرى من حيث نوعية تأثيرها (١) ويتأثر ذلك بطبيعة نظام الحكم .

لذلك وعندما تأخذ السياسة العامة مظهر القرارات الفردية غير المدروسة والتي لا تعبر عن مطالب حقيقية للمواطنين فقد يؤدي ذلك الى استمرار التغيير في تلك القرارات وهو ما لا يتفق مع المبادئ الصحيحة للادارة كما تكشف عن تخطيط واضطراب واضعيتها وتزداد هذه الظاهرة في الدولة المتخلفة وبمعنى آخر فان درجة استقرار السياسة العامة تؤثر على الادارة .

من ناحية أخرى فان طريقة تنفيذ السياسة العامة عن طريق الادارة مصدر أساسي في محال الحكم على هذه السياسة بواسطة الجمهور ، لذا فان جهاز الادارة بهذا المعنى يعد مصدرا من مصادر الضغط على الحكومة وأحد اسباب ترشيدها أو تخبطها ، كل ذلك يدفعنا الى القول بأن ذلك التأثير في ذلك الاتجاه مطلوب (٢) ولكن على ألا يكون شامل حيث أن الادارة هي علم الوسائل لا - الغايات ، هي ادارة لتنفيذ وليست أداة رسم سياسة وان

Brian Fay ; Social Theory & Political (١)
Practice , Lon., 1975 .

Katz Danet: Bureaucracy & the Public N.Y. (٢)
1945 .

كان تأثيرها على الغايات ملحوظ ومطلوب ولكن بقدر حيــــــــــــــــث
لا يتحول النظام السياسى الى نظام مدار (*) .

نلاحظ ثانيا أن السياسة العامة للدولة محملة قوى كثيرة
تعكس تداخل عوامل عديدة اقتصادية وسياسية واجتماعية ... بمعنى
أوسع هى انعكاس النظام الاجتماعى الأم للنظام السياسى واعتبار
أن السياسة العامة مدخلا يسمح بدراسة تأثير عناصر كثيرة .

ونلاحظ - ثالثا - أن هذه القوى الكثيرة التى تتفاعل ذات
نظام يتمثل فى تأثيرها على النظام السياسى من خلال عمل العديد
من جماعات الضغط (Pressure groups) التى يكون لها
دور (غير رسمى) كبير فى التأثير على السياسة العامة - على
اعتبار أن التأثير الرسمى يأتى من المؤسسات الرسمية للنظام
السياسى وأهمها الحكومة والادارة (١) - بمعنى أن هناك مصدرين

* Administered Political System .

Gerald Heager, The Politics of Underdevel- (١)
opment , Lon. 1974 .

نلاحظ الابحاث المعاصرة للسياسة العامة اتساع الدور الذى تؤثر فيه
البيروقراطية على السياسة العامة . وليس هذا التأثير سمة للمجتمعات
المتخلفة حيث تكون المؤسسات البيروقراطية أقوى مؤسسات النظام
السياسى ، ومن ثم يكون تأثيرها على السياسة العامة له مبرراته -
انما لوحظ أن ذلك التأثير يتم كذلك فى النظم السياسية المتقدمة ،
حيث يكون فى ارتفاع كفاءة البيروقراطية سبيلا الى اعتمــــــــــــــــاد
الحكومة أكثر عليها عند تصميم أو تعديل السياسة العامة .

راجع كذلك :

- Francis E. Rourke (Op.cit.,) Chaptrs 3-4 .

لقوة السياسة العامة - مصدر من السلطة ومصدر من التأشير .
والمطلوب تحقيق توازن مناسب بين المصدرين .

ولكن السياسة العامة أيا كانت تلك الضغوط تحتاج الى موارد بشرية وموارد مالية والى تسهيلات وخدمات مادية ومعلومات ومشاركة فى تطبيق القرارات وقوة شرعية (أى الحق فى العتاب) والقبذرة على اقراره وتنفيذه فى وجه القوى المعارضة ، ذلك كله يتقرر على ضوء الاجابة على عدد من التساؤلات :-

(أ) ماهى الموارد القومية المتاحة وكيف يمكن تعبئتها .
هذه الموارد تحتاج الى توجيه ناحية الأهداف المختلفة للنظام السياسى وميزانية الدولة هى الوسيلة الاولى للتعبير عن الاهداف التى تبغى الحكومة تحقيقها علما بأن هذه الاهداف ليست متكاملة بقدر ماهى متنافسة فى اطار التنمية ولهذا فان التوزيع النسبى للموارد يحتاج الى تقديم الأولويات وتختلف العوامل المحددة لهذه الاعتبارات بين الموضوعية والحزبية .

(ب) ولكن موارد من التى سوف تستخدم فى اغراض السياسات العامة أى كيف توزع التكلفة ؟ وهى المشكلة الاولى فى العملية السياسية : من الذى سيدفع مثلا فرائض أكثر وأقل من - الذى سيساهم بموارد مادية ؟ وماشكل هذه المساهمة .

(ج) وتحديد التكلفة لا يقتصر على هذا المعنى ولكن هناك معنى آخر وهو أن اختيار أحد البدائل يعنى التضيعة بالبدائل

الأخر واحتياجات التنمية متنوعة والموارد محدودة ونسـاـدة واختيار إقامة أحد المشروعات قد يعنى بالضرورة التضحية بإقامة مشروع آخر ، وهذا يرتبط بالمعالم السياسية التى ترتب أولويات حفظها بواسطة السياسة العامة .

(د) ثم ألا يستدعى كل ماسبق استخدام السلطة للمسـبـان تنفيذ القرارات الخاصة بها حيث أن السياسة العامة وبرامج الحركة أو العمل التى تضعها الحكومة لا تدير نفسها بنفسها فهى تـدـار وتدفع بواسطة أشخاص لهم سلطات تعمل على توفير السلوك المناسب وهكذا فإن مشكلة هامة ترتبط بالنظام السياسى وهى استخدام السلطة والتأبيد الذى تحظى به يتوقف كذلك على المدى الذى يقتنع بها المجتمع .

ولكن المفهوم العلمى لا يجب أن يقف عند هذا الميكانيـزم (Mechanism) بل لابد بالضرورة من وجود تأثير ذو طابع ثقافى يحكم ميكانيزم أى نظام سياسى ويعد أحد أهم محددات تأدية الوظائف السياسية . ويمكن أن يعبر عن ذلك بالأيديولوجية (Ideology) على أنها " مجموعة القيم والمعتقدات التى تحتوى مجتمعاً من المجتمعات فى إطار ينظم علاقاته السياسية وتطوره الاجتماعى (١) " .

(١) . Karl Mannheim; Ideology & Utopia-Lon.1960

والإيديولوجية بهذا المعنى تعكس إلى حد كبير موقفا حضاريا وثقافيا تاريخيا للمجتمع . وهي محصلة التفاعل المستمر بين الجماعات والفئات الاجتماعية عند نقطة الالتقاء والاستقرار عند وضع (order) نقافي معين . ولا يعنى ذلك بآى حال أن الإيديولوجية تعكس وضعاً مقبولا من كافة جماعات - وفئات المجتمع بقدر ما يعنى أن الإيديولوجية تعكس وضعاً متوازناً فى الصراع الفكرى المستمر فى المجتمع بين جماعاته وفئاته المختلفة ، فالإيديولوجية هى فكر الوضع القائم (Status quo) .

وبهذا المعنى فإن الإيديولوجية لا بد وأن تتمثل فى طابع تاريخى نسبى (Historically-relative) لا بد من التعرف عليه كإطار متناسق فى النظام السياسى يعلم لتفسير العديد من " الغايات " النهائية للمواقف السياسية فى ذلك النظام (١) . ورغم أهمية دراسات الإيديولوجية إلا أن بعض العلماء ينظر إلى فائدتها نظرة شك . ولعل أكثر هؤلاء تشكيكا فى فائدة الأخذ بمفهوم الإيديولوجية العالمية الاقتصادية حوان روبنسون J. Robinson . حيث ترى أن مفهوم الإيديولوجية دخيل على العلم حيث أنه يفع افتراضات مثالية لا يمكن اختبارها فى التحليل العلمى (٢) . ويشارك بعض أساتذة العرب فى مثل هذه

M.Dobb; Theories of Value & Distribution, (١)
Cambridge, 1973 - PP . 2-12 .

Economic Philosophy, Lon. 1964 , PP. 2-9. (٢)

الاراء بل ويذهب بعضهم بعيدا جدا عندما يتصور أن الايديولوجية
 تعكس مرحلة مبكرة فى نضوج الفكر السياسى ، بل ويشبهها بالتنجيم
 الذى تطور ليصبح علم الفلك (١) . الا أن بعض المباحثين أكثر
 اعتدالا عندما يرون أن الايديولوجية وان كانت لازمة فى الجانب
 " الفكرى " للعلوم الاجتماعية الا انها غير ضرورية بالمرّة فى
 الجوانب التطبيقية والتحليلية (٢) . ولكن يبدو لنا أنه لا مفر
 من دراسة الايديولوجية فى أى دراسة اقتصادية أو سياسية جادة
 ففى محال دراسة السياسة العامة ، فان التعرف على وتحليل
 الايديولوجية يؤدى الى التعرف على " الغايات " النهائية خلف
 القرارات والتصرفات العامة - كما أن ذلك التحليل لابد وأن يكون
 ذو فائدة فى التعرف على الأساس الشرعى للنظام السياسى (٣) ، ويبقى
 فى شرح التكلين رقم (٢ ، ٣) أخيرا أن نتبين التأثير العكسى
 الذى تحدثه الإدارة على الحكومة ومن ثم على النظام السياسى
 ووظيفته الاجتماعية بشكل عام يتحقق ذلك فى مستوى كفاءة
 التنفيذ بما يتمثل فى درجة رضا المواطنين عن حكومتهم ولا يعنى

(١) راجع مثلا - د. على عبدالقادر - مقدمة فى النظرية
 السياسية - القاهرة ١٩٧٤ - ص ١٢ .

(٢) Joseph Schumpeter : History of Economic
 Analysis, N.Y. 1954 .

(٣) راجع فى تحليل الايديولوجية وتبيان وظيفتها فى
 النظام السياسى بالذات :
 د. ابراهيم درويش - مرجع سابق - صفحات ٤٦ وما بعدها .

ذلك بأي حال أن الرضاء العام في ذاته دليل على مثالية أو خَلقيّات أو كمال السياسة العامة - ولكنه مؤشر على كفاءة نظام الإدارة . وعلى هذا النحو يمكن اعتبار درجة الرضاء العام مدخل (Input) للهيئة الحكومية في ظل النظام السياسي ويمكن أكثر من ذلك اعتبار استمرار حالة " عدم الرضاء " " مدخل " هام للنظام السياسي ذاته قد يؤدي في النهاية إلى انهيار الحكومة بل والنظام السياسي القائم برمته . والرضاء العام يتأثر دون شك بمدى ما يحمل عليه الفرد من الإدارة بشكل مادي (ملمس - خدمات) ولكنه في النهاية يمكن أن يكون مسألة " إحساس بالرضاء " .

ولقد قامت دراسات كثيرة بمحاولات قياس ذلك الإحساس بالرضاء ومنها ما انتهى إلى أن ذلك الإحساس يرتبط بأسلوب معاملة الإدارة للفرد ، وأسلوب تنفيذها للسياسة العامة وإيصالها للسلع والخدمات إلى جموع المواطنين ، كما بينت مثل هذه الأبحاث أهمية قيام الإدارة على صيانة حقوق الفرد - كما بينت أن أسلوب معاملة الإدارة (الحكومة) للمواطن تعكس مكانة الفرد وحقوقه في المجتمع إلى حد كبير (١) .

Daniel Lerner: The Passing of Traditional (١)
Society, N.Y. 1965. Lucian W. Pay: Politics
Personality & Nation-Building, Yale, 1962,

G.A. Almond) مراجع في ذلك دراسة الاستاذين
Sydney Verba (في خمسة دول هي الولايات المتحدة
والمملكة المتحدة وألمانيا الغربية وإيطاليا والمكسيك ، فقد قامت

ويبدو لنا انطلاقاً من هذا التفسير طبيعة التعقيد المحيط
بمسألة الرضاء العام في الدولة النامية ، إذ أن - ممارسات
الادارة فيها تبعد في أغلب تلك الدول عن الاتصاف بمفاتي انصاف
المواطن واحترام حقوقه ، بل أحياناً تبعد حتى عن معاملته
كأدمى .

وبالطبع يعكس ذلك معوقات أخرى تعود الى خفوع كثير من
الدول النامية الى نظم استبدادية تنشر معلومات وتظاهرات تأييد
واستفتاءات (ذات نتائج ال ٩٩٩ ٪ في التأييد للسياسة العامة) .
الا ان سوء العلاقة بين الادارة من ناحية والمواطن من الأخرى
تعكس ضمن ما تعكسه تباعد السياسة العامة من المواطن مهما
كانت مظاهر التقارب .

تلك الدراسة على أساس محاولة إيجاد صلة بين الرضاء العام أو
الاتجاهات السياسية للمواطنين من ناحية وبين انماط التعاون
بين المواطن من ناحية والادارة من الأخرى .

The Civic Culture , Political Attitudes and
Democracy in Five Nations, Princeton , 1963 .

■ تتسم النظم السياسية الديمقراطية ببرنامج تغيير الحكومة دون
ما يلزم لذلك تغيير النظام السياسي - بينما في النظم الدكتاتورية -
لا يكون هناك مفر من تغيير النظام السياسي كله اذا ما تصاعد
عدم الرضاء مع استحالة تغيير الحكومة - لاحظ مثلاً كثرة التعديلات
الوزارية " وتغيير الوجوه في النظم السياسية غير الديمقراطية
والضعيفة في نفس الوقت .

ويبدو لنا في تخلف أساليب الإدارة سببا لظهور فجوة
بالغة التعقيد تتسع خصوصا في الدول النامية بين السياسة العامة
من ناحية (حتى تلك المبنية على دعائم متقدمة وأخلاقية)
وبين الرضاء العام من الناحية الأخرى .

وبداهة أن الرضاء العام لا يعكس فقط كفاءة الإدارة
(Efficiency) وإنما هو لابد وأن يعبر بالضرورة عن
فاعلية الحكومة (Effectiveness) لأنه يستحيل علميا
أن ترتفع كفاءة عمليات الإدارة في ظل سياسات عامة عديمة
الفاعلية . معنى ذلك أن الحكومة مطالبة بتصميم السياسات الفعالة
من وجهة نظر احتياجات النظام السياسي حتى تستطيع الإدارة أن
تنفذ تلك السياسة العامة بكفاءة فتحقق بذلك الرضاء العام
للمواطنين عن الحكومة ومن ثم الاستقرار السياسي (٣) .

الاطار العام لتكوين السياسة العامة

تظهر الحكومة كأهم المؤسسات الرسمية للنظام السياسي وتنبط
وفيفتها الرئيسية في تصميم والإشراف على تنفيذ السياسة العامة -

١٣ - لاحظ هنا تأثير البيروقراطية في " تغيير " السياسة
العامة عندما تنتقل من مؤسسات الحكومة التشريعية إلى أروقة ودهاليق
البيروقراطية للتنفيذ - أن التغيير في بعض الحالات يصل إلى حدود
تعديلات جذرية في صميم الموضوع . في تأثيرات البيروقراطية -
راجع مؤلفنا نظرية الإدارة العامة (الطبعة الخامسة) - كذلك :

Francis Rourke - (Ibid) .

وتظهر الادارة العامة كذلك كأهم المؤسسات الرسمية للنظام السياسى وتنصب وظيفتها فى التنفيذ الكفء للسياسة العامة .

وكلا الوظيفتين : الحكم والادارة يحتاج الى اتخاذ العديد من القرارات فى اطار واقع معقد يظهر فيه التداخل الكبير بين صنع السياسة العامة من ناحية وتنفيذها من الناحية الأخرى البنى الحد الذى يجعل من الصعب اعتبار قرارات السياسة العامة من صنع الحكومة فقط دون الادارة أو اعتبار قرارات التنفيذ من صنع الادارة فقط دون الحكومة (١) .

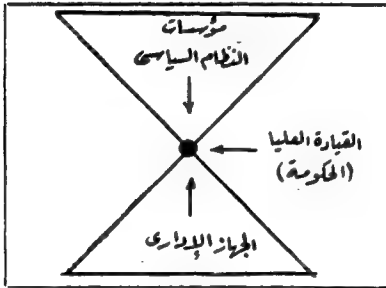
ولكن برغم تلك الملاحظات التحليلية المعترف بأهميتها فانه من الممكن بل ومن الضرورى التمسك بالتفرقة بين الحكومة والادارة فى نطاق النظام السياسى ، وبحسب تعاريفنا السابقة يكسبون العاملين فى الحكومة هى القيادات العليا الرسمية فى النظام السياسى والتى تقود نظريا وعمليا لا الحكومة فحسب وانما كذلك الجهاز الادارى ، فهذه النخبة من القيادات السياسية والتى تضم رئيس الحكومة وكبار معاونية وبعض القيادات البيروقراطية المرتبطة به وهى بالطبع لا يمكن أن تكون قيادات الحكومة دون أن تكون فى

(١) يرى البعض لذلك أن السياسيين العاملين فى الحكومة هم اداريون لبعض الوقت Part-time Administrators والاداريون العاملون فى الجهاز الادارى هم سياسيون لبعض الوقت Part - time Politicians

راجع Y.Dror: Ventures in Policy Sciences-N.Y, 1976 .

ذات الوقت قيادات للجهاز الإداري .

ويبين لنا الشكل التالي (رقم ٤) تلك الطبيعة التداخلية
للتنظيم الحكومي والإداري (١) .



شكل رقم (٤) القيادة العليا الحكومية (سياسية - إدارية)

ويبدو لنا من الشكل السابق أن القيادة العليا تدين بالولاء
لمؤسسات النظام السياسي الحاكم حيث يتم الاختيار بأساليب متعددة
تبعاً لنوع النظام السياسي . ولكن تكون القيادة هنا مسئولة
أمام القاعدة لاحظ " شكل الهرم السياسي المقلوب " ■ .
(١) راجع في المعاني السابقة مؤلفنا نظرية الإدارة العامة .
كذلك نحلل القارئ على دراسات الأستاذ Y . Dror في
علم السياسة العامة (Public Policy Science) وسوف نشير إلى بعضها
أنظر المرجع السابق في دراسة السياسة العامة .
■ ممثلة في المؤسسات التشريعية والحزبية وغيرها حسب طبيعة النظام
السياسي .

كما أن هذه القيادة العليا لا تعد لذلك جزءاً من البيروقراطية بل هي جزء من النظام السياسي الحاكم . ولكنها تقود الوزارة أو المصلحة إدارياً لذا كثيراً ما يتعاون مع الوزير جهاز إداري فني كبير يستطيع القيام بأعبائه الواسعة في مجال تمثيل السياسة العامة (المصلحة العامة) في الوزارة وفي مجال القيادة الإدارية للوزارة وجزء من هذه القيادات يمكن أن يكون لها الطابع السياسي .

وفي الدول التي تأخذ بنظم الأحزاب يكثر تكوين وظيفة " الوكيل الدائم " للوزارة ضماناً لاستقرار القيادة الإدارية للوزارة في حالة تغيير الوزير .

أما في الدول التي تغتفر إلى وجود التنظيمات السياسية المتطورة ، فإن الوزراء عادة ما يستعينون بجهاز فني خاص فخم يعاونهم في قيادة الوزارة وتوجيه العمل فيها ، ويعاون القيادة العليا للجهاز البيروقراطي ويمكن أن نقسم هذا الجهاز إلى مستوى الإدارة العليا والتي باقى أعضاء الهيئة الإدارية .

وتعتبر الإدارة العليا - للقيادة الإدارية المعاونة للوزراء - وهي في الغالب جزء من الهيكل الوظيفي والإداري للبيروقراطية (١) وترتبط الإدارة العليا لذلك بالخدمة ارتباطاً وثيقاً إذ أنها

(١) من الممكن أن يكون لبعض هذه القيادات الإدارية ، انتماءات سياسية .

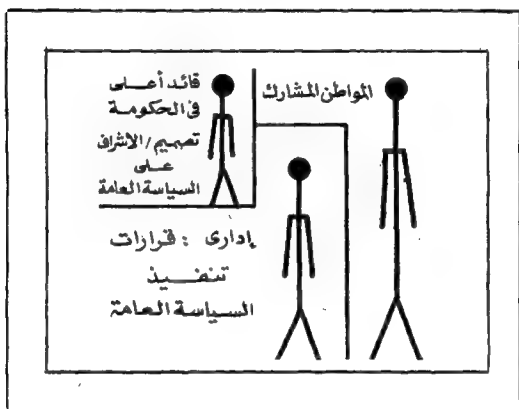
تصل الى هذا المستوى من خلال التدرج فى الخدمة وعن طريق اكتساب المهارة والخبرة الادارية فتدين بولائها لهذه البيروقراطية لا للتنظيم السياسى بل أن هذا المعنى يؤكد عليه فى بعض النظم بالتاكيد القانونى على حياد الادارة العليا للبيروقراطية .

ومن هنا ، فان القيادات الادارية (الادارة العليا للبيروقراطية) لا تقدر وحدها على تمثيل العمل القيادى الرسمى فى النظام السياسى وألا تحول ذلك الى عمل " تكنوقراطى " وبيروقراطى منغلق ، ان وجود القيادات السياسية على رأس المنظمات البيروقراطية التى تنفذ السياسات العامة هو ضمان حيوى لخضوع تلك العمليات للنظام السياسى بالقدر الذى يحقق " السيطرة السياسية على البيروقراطية " .

ونحن لا ننفى فى هذا الجدل امكان صعود قيادات سياسية من خلال التنظيم البيروقراطى أى من بين القيادات الادارية - ولكن بداهة أن ذلك يعنى أن العمل السياسى فى أى نظام سياسى متقدم هو عمل متاح للجميع من الرأغبين فيه ، ومن ثم يكون التمهيد للمستويات القيادية السياسية أمرا ممكنا . ولكن عملية التمهيد تكون بناء على مؤشرات سياسية فى طابعها حتى وان كانت تنطبق على مواقف ادارية .

والغاية النهائية فى كل هذه التحليلات يجب أن تكون رفاهة المواطن وصالحه فهذا هو السبيل الى تحقيق الرفاء العام ومن ثم

الى استقرار النظام السياسى . وتسييس (Politicization)
 البيروقراطية لا يعنى ابدا اضافها أو التوصل الى الشكل التقليدى
 لعلاقة التابع / المتبوع (Servant / Master) بين
 الادارة والحاكم انما يعنى التوصل الى بيروقراطية ذات كفاءة
 عالية وفاعلية فى خدمة المواطن وفى اطار النظام السياسى . والمواطن
 الذى نعينه فى هذا التحليل يظهر فى الشكل التالى رقم (٥) :



شكل رقم (٥) المواطن المشارك فى النظام السياسى

(١٦) يسمى النظام السياسى فى هذه الحالة النظام السياسى
 المدار. Administered Political System راجع مولغنا - ادارة
 التنمية - طبعة ثالثة لدار المعارف .

وبيتين لنا من الشكل (٥) أنه من وجهة نظر التحليل العلمى
لاطار تكوين السياسة العامة فى أى نظام سياسى يعم أن نقسّر
بوجود ثلاث عناصر تتخذ قرارات Decision-Takers هى (١) :

بالنسبة للعنصر الاول :

والمقصود به القيادات السياسية العليا التى تقود الحكومة
والجهاز الادارى معا ، وهى التى تعد مسئولة عن اتخاذ قرارات
السياسة العامة ومتابعة تنفيذها وتتأثر فى عملها بتركيبها
الاجتماعى والفكرى وانتماءتها الحزبية .

بالنسبة للعنصر الثانى :

المقصود به الموارد البشرية كما وكيفما اللازمة لتنفيذ
السياسة العامة ويشمل ذلك العنصر ليس فقط الكمية المتوفرة من
ذلك العنصر بل كذلك نوعية اعداده وتأهيله ومدى ملائمة ذلك
الاعداد والتأهيل مع نوعية البرامج اللازمة لتنفيذ السياسة العامة
وارتباطاته الاجتماعية ونظام العمل الذى يعمل فى نطاقه واهم
من كل ذلك " اسلوبيه " فى العمل والذى يعكس بصورة أو اخرى
الاطار الثقافى السائد .

العنصر الثالث :

فهو الفرد كمواطن - كمشارك فى النظام السياسى حيث أن الفرد
فى أى دولة يسعى لتحقيق مصالحه عن طريق محاولة المشاركة فى

(١) Y.Dror: Ventures in Policy Sciences-N.Y.1976.

بناء السياسة العامة وذلك بدرجات وبدوافع مختلفة وبطرق كثيرة
أهمها محاولة التأثير على البيروقراطية .

أمامنا - إذا - نظرنا على الأقل ثلاث مجموعات من الأدوار
يظهر لها ثلاث أنواع من القرارات المؤثرة في تكوين الإطار العام
للسياسة العامة في أي إطار أي نظام سياسي هي قرارات الحكومة
التي تستهدف التنفيذ الكفء للسياسة العامة وقرارات المواطنين التي
تستهدف التأثير على السياسة العامة وعلى تنفيذها في وقتها
واحد (١) .

وتتداخل كل هذه العمليات السياسية والإدارية مع بعضها
البعض بحيث يصعب تصور أماكن عزل أي مجموعة منها عن الأخرى
ولعل أبرز ما يؤكد ذلك هو تحليلنا لأسلوب التوصل إلى قرار ما
من أي نوع من الأنواع الثلاثة - وهنا تفرق دراسات علم السياسة
العامة (٢) . بين مرحلتى صنع القرار Decision making
ومرحلة اتخاذ القرار (Taking) فالأخيرة هي التي يظهر فيها
الفروق بين هذه القوى العاملة في نظام الحكم والإدارة ولكن أي
قرار يتخذ هو في نفس الوقت قرار ممنوع .

أي أن القرار المتخذ (Taken) قد لا يعبر بالضرورة عن
القوى الحقيقية صانعة طالما أن صناعة القرار (Decision-making)

Dror , Op.cit . (١)

Ibid . (٢)

تحتمل اشتراك العديد من العناصر وتقوم كل دراسات الإدارة فـى
الدول النامية - مثلا - على حقيقة الدور المتزايد الأهمية
للبيروقراطية فى صنع قرارات السياسة العامة التى تتخذها الحكومة
وتبين لنا بعض التحليلات أن أى قرار هو ناتج مجموعة قرارات
يمثل كل منها اسهاما معيناً فى صنع هذا القرار .

ويمكن النظر الى تأثير البيروقراطية على مستويين الاول ،
هو ما يسمونه بـ " المستوى السياسى العامة للبيروقراطية " Internal Public Policy of the bureaucracy وتمثل قيادات
البيروقراطية القريبة العلة بالقيادات الحكومية والتى يمكن
اعتبارها جزءاً من مؤسسات الحكومة أكثر من كونها جزءاً من
مؤسسات الإدارة والتى تتأثر بتوجيهات القيادة والمبادئ العلمية
للإدارة (١) .

■ المستوى الثانى ، هو مستوى العمل الإدارى ذاته داخل
أجهزة وإدارات البيروقراطية وهنا تغلب التأثيرات المهنية .
وهذا المستوى يكون قابلاً للتأثير من رأى العام مباشرة أكثر
من المستوى الأعلى للبيروقراطية لطبيعة اتصالاته وتفاعله مع

(١) راجع لذلك :

- Francisourke : Ibid.ch.5.
- G.Hershey:Protest in the Public Service-N.Y.,1973.
- G.Brewer & P.de lean , Op.cit.Dorsy Press,
1983 .

المواطن فى ظل النظام السياسى •

هذا من ناحية أما من الناحية الأخرى • فإنه يصعب فى مجال التحليل العلمى أن نجد قرار ما يتصف بأنه قرار خالص للحكومة أو للإدارة أو يعبر فقط عن المواطن - أى أى قرار يمر فى عمليات عديدة سياسية وإدارية تجعله فى الحقيقة من صنع المواطن ومؤسسات النظام السياسى الحكومية والإدارية ولكن ماهو حىوى فى كل ذلك هو التوصل الى " توازن " مستمر بين العديد من " الضغوط " والأولويات وهذا التوازن يظهر لنا من خلال تحليلنا لمستوى ودرجة الرضاء العام الذى ينتج من عمل وتفاعلات المؤسسات الحكومية والإدارية فى النظام السياسى - وهو ناتج لابد وأن يعبر فى النهاية عن نظام سياسى يشعر غالبية مواطنيه أن حكومتهم وإدارته يعملان بكفاءة وفاعلية لارضائهم وإشباع حاجاتهم •

امامنا - اذا - مطلبين أساسيين :-

• مطلب أن تكون إدارة التنمية ذات طبيعة مهنية (Professional) متوازنة بقدر الامكان مع المحيط الاجتماعى والسياسى الذى تعمل فيه وغير متباعدة فى ذات الوقت عن " علم " الإدارة العامة مما يتطلب ضرورة دراسة التأثيرات الاجتماعية والوصول الى اقتراح الاطار السلوكى (الثقافى) الملائم لمهنة الإدارة •

• مطلب أن تكون إدارة التنمية جزء من الاطار المكون للسياسة العامة بحيث تخضع عملياتها لمؤسسات صنع السياسة العامة

وفي ذات الوقت تعنى ادارة التنمية أهمية ارتباط كلمة عملياتها
بأحداث الاثار الفعالة في النظام السياسى أى أن تعمل ادارة
التنمية في الاتجاه الصحيح المحقق للغايات البعيدة للسياسة العامة
من حيث استقرار النظام السياسى وهو ما لا يتأتى الا بنجاح ادارة
التنمية في ايفال اهداف السياسة العامة في ظل أقصى درجات
الرضا العام (Public Consent) •

الفصل الرابع

الإصلاح الإداري

لماذا الإصلاح الإداري

تصميم السياسة العامة في الدول النامية على أساس قيام
الجهاز الإداري بدور أساسي في التنمية لا ينهي كل مشكلات التنمية .
ولقد شار جدل كبير حول تلك القضية : أي هل يقوم الجهاز الإداري
بدور في التنمية أم يترك ذلك للمنظمات الأهلية والأفراد ولكن
هذا الجدل ، وقد انتهى الآن وأصبحت الدول النامية جميعا تقريبا
وقد أفسحت للجهاز الإداري دورا أساسيا في عملية التنمية ، لم
يحل المشكلة ، إذ أن هناك المشاكل التي عالت التنمية أصلا ، أي
مجموعة المشاكل التي منعت تحقيق التنمية طبيعيا . ولن تجسد
الدولة النامية أن السياسة العامة باعتمادها على الجهاز الإداري
في عملية التنمية إلا مؤديها إلى تجسيد مشاكل التنمية وتعميقها ،
فمن ناحية يعني البدء في التنمية باستخدام الجهاز الإداري ضرورة
التعدى لمواجهة مشكلات التنمية حتى يمكن - استخدام المـوارد
القومية المحدودة في الدولة النامية بكفاءة وعدم التصرف فيها
تصرفا غير التصادي . ومن الناحية الأخرى ، يعني اعتماد إدارة
التنمية اعتمادا كثيفا على الجهاز الإداري مواجهة أخطر مشكلة
للتنمية ، ألا وهي مشكلة تخلف الجهاز الإداري ذاته .

فالجهاز الإدارى كما تعدده دراسات التنمية ، من أهم معوقات تحقيق التنمية فى الدول النامية ، وذلك للمشاكل الكثيرة التى يعانى منها فى معظم الدول النامية .

ان الجهاز الإدارى يمكن أن يظهر عجزا مؤسسا فى إدارة التنمية ويمكن أن يدير التنمية بأساليب غير علمية تعصب مع الزمن " انماط ومستويات " فى التنظيم والإدارة " السيئة جدا " فى الدول النامية لا يمكن استبدالها .

ويمكن أخيرا أن يخفى الجهاز الإدارى عدم قدرته فى إدارة التنمية عن طريق إخفاء الحقائق والسيطرة على القوى الاجتماعية الراغبة فى التنمية. التى تضحى من أجل تحقيقها .

وكل هذه اخطار واضحة تماما وهى مكتوبة الآن بلغة سهلة لا صعوبة فى تبين ماترمى اليه . نحن نرمى الى تأكيد أهمية الإصلاح الإدارى ، ولسنا بأى حال دعاء غف النظر عن التنمية - بحجة ضعف وعجز الجهاز الإدارى .

ولكننا - عندما ندعو للتنمية ، ونجد اننا مفطرين للدعوة الى الإصلاح الإدارى - فاننا نعننى بذلك أن السياسة العامة للتنمية بدون الإصلاح الإدارى الفعال تكون أسوأ بكثير من عدم التنمية فى الأصل .

فالإصلاح الإدارى يتناول التنظيم الشامل للدولة منذ المبادرة بالبدا فى وتقريره النهائى من جانب أجهزة السياسة العامة للدولة

وبالاسلوب الذى تراه ملائما لتحقيق الفعالية لاهدافها .

مفاهيم الاصلاح الادارى

الاصلاح الادارى والتنمية الادارية والتخطيط الادارى كلها مصطلحات تستخدم فى ابحاث تتناول موضوعا معيناً هو تنظيم جهاز الدولة وحل مشكلاته وزيادة كفاءة تحقيقه للسياسة العامة للدولة .

الا ان هناك بعض الباحثين يفرقون بين المفاهيم أو الاصطلاحات الثلاثة (١) فالاصلاح الادارى يقتصر بالنظر المتأنية

(١) للاساتذة العرب جهود كبيرة فى دراسة وتحليل الاصلاح الادارى - تذكر منهم على سبيل المثال لا الحصر :-

- د. عبد الكريم درويش ، البيروقراطية والاشتراكية ، دراسة فى الادارة والتغيير الاجتماعى - الانجلو المصرية . القاهرة .

- د. عبد الملك عودة ، الادارة العامة والسياسة . الانجلو المصرية - القاهرة . ١٩٦٣ .

- د. حمدى أمين عبد الهادى ، نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة دراسة الاصول العامة للتنمية الادارية ، وتطبيقاتها المقارنة : القاهرة دار الفكر ١٩٦٦ .

- د. عبد الهوارى ، الادارة الاصول والاسس العلمية : الطبعة الرابعة مكتبة عين شمس سنة ١٩٧٠ .

- د. اكرام يوسف سيد ، بين الترميم واعادة البناء فى الاصلاح الادارى - مجلة الادارة - يوليو سنة ١٩٦٩ القاهرة .

- د. ابراهيم درويش - التنمية الادارية - النهضة العربية سنة ١٩٧٤ .

- د. عامر الكبيسي - الادارة العامة - جامعة بغداد ١٩٧٩ .

- د. على السلمي - الادارة المصرية ، رؤية جديدة - الهيئـة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٩ .

والاسلوب التدريجى المرحلى لتنظيم جهاز الدولة بطريقة غير صارخة وغير ملموسة من حيث واقع التغيير وآثاره .

فهو أسلوب أكثر زرانة من غيره من الأساليب فى سبيل تحقيق تغيير وتنظيم جهاز الدولة .

والتنمية الادارية تقترب بتنمية العنصر البشرى فى الادارة خاصة فى المستويات التنفيذية أى مستويات المديرين .

والتنمية الادارية تساهل المعطحات التى ظهرت فى مختلف الكتابات العلمية الاجتماعية كالتنمية السياسية والاقتصادية والثقافية ومختلف الفروع العلمية التى تبحث فى ظاهرة كفاءة السياسة العامة والرغبة فى تحقيق الافضل لدى الدول النامية .

فالتنمية هى تعبير عن حيوية السياسة العامة وتطورها وتقدميتها فى كافة نواحى الحياة الاجتماعية ومنها النواحي الادارية .

-
- د. أحمد رشيد - الاتجاهات الحديثة فى الادارة - معهد الادارة العامة الرياض ١٩٨٠ .
- د. عبد المعطى عساف - المتغيرات الاصلية فى عملية التطوير الادارى فى الدول العربية - رسالة دكتوراة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة ١٩٨٠ .

أما معظم التخطيط الإداري فهو أكثرها تعقيدا حيث نعنى به تلك العملية الإدارية الهامة التي يمارسها رجل الإدارة في أي منظمة وعلى أي مستوى فالإدارة تنقسم إلى عدة أنشطة مترابطة غير منفصلة في الواقع العملي ومنها النشاط التخطيطي وهو تحديد الأهداف واختبار الوسائل الملائمة للوصول إلى الأهداف فهو نشاط أساسي في العملية الإدارية وبعض الباحثين - يرى أن القرارات الإدارية كلها قرارات تخطيطية إذ أن مضمونها جميعا هو وضع خطة محددة للهدف والوسيلة المثلى فالعملية الإدارية في جوهرها هي عملية تخطيطية مع ترجيح دور المستويات الأعلى في الجهاز الإداري في ذلك العدد من المستويات الدنيا منه .

والعمل القيادي في الدولة هو عملية تخطيطية - وقراراته قرارات تخطيطية فالتخطيط القومي له جوانب عدة سياسية واقتصادية واجتماعية ومنها بالضرورة الجانب الإداري .

فتخطيط الجانب الإداري يستهدف أساسا خدمة الجوانب المتعددة الأخرى للتخطيط القومي الشامل .

والدولة الأخذة بنظام التخطيط الاقتصادي الشامل لابد لها أن تأخذ بالتخطيط الإداري الشامل لأن تنظيم الدولة يجب أن يكون ملائما لهذه القرارات الاقتصادية .

فالتخطيط الإداري هو إدارة الخطة القومية العامة للدولة . والاتجاهات الفكرية الثلاث (الاملا - التنمية - التخطيط) كلها

تمثل نظرة تنظيمية فاحصة لاقامة الوسائل البنائية الهيكلية
بما يحقق أهداف السياسة العامة للدولة بأقصى كفاءة ممكنة .

ومفهوم الإصلاح في الفكر والممارسة الإداريين الغربي هو
أحداث تغييرات مستمرة في هيكل تنظيم الدولة . وهذا المفهوم
المبسط يعكس الثقافة الإدارية الغربية التي تنصف بصفة أساسية
هي التجريبية والبراجماتية .

فلا توجد حقائق مطلقة في التنظيم الإداري بل مجرد افتراضات
نظرية قابلة للاختبار لتقرير مدى فعاليتها وصحتها في التطبيق
الفعلي فالفكر الإداري الغربي يؤمن بمبدأ التجربة والخطأ وتغيير
النظرة الى الصواب والخطأ والى التنظيم الإداري من فترة لآخرى
وعموما فان التنظيم الإداري في الدول الغربية يقوم على دعامتين؛
الاولى - اقامة الهيكل التنظيم (مفهوم ستاتيكي) .

الثانية - اعادة بناء الهيكل التنظيمي (مفهوم ديناميكي) .

فالدعامة الاولى لا تعنى انتهاء تنظيم الجهاز الإداري بل
مجرد البدء في عمالية تشغيل هذا الهيكل واقعيا تجريبيا مما
ينتج معه وجود شغرات أو نقص أو نقاط ضعف في تنظيم الهيكل
وبالتالى تلاقيه فورا عملية اعادة التنظيم .

فالتنظيم واعادة التنظيم هما وجهان لعملية واحدة هي
التنظيم الفعال لذلك فقد جرى العرف التنظيمي الإداري في الدول

الغربية على إنشاء وحدات متخصصة فنية في التنظيم الإداري على أعلى مستوى في الدولة وتلحق برئيس الدولة أو بوزير الخزانة (إذ أن وضع الميزانية العامة للدولة يجب أن يؤسس على إعادة نظر مستمرة في الهيكل الإداري لها) .

وتقوم هذه الوحدات بدراسة مستمرة للهيكل التنظيمي للدولة من حيث مدى ملاءمته لأهداف السياسة العامة وبرامج الدولة وتبدي ملاحظتها الفنية فيما يتعلق بأوجه التغيير المستمر اللازم إحداثها في هذا الهيكل وهذه المكاتب تسمى مكتب التنظيم والأساليب (أو طرائق العمل) (١) . وينبع عمل تلك الوحدات من طبيعة أساليب العمل وتقدم بعضها ضرورة إدخال التعديلات عليها من وقت لآخر . وتحتاج هذه الوحدات عادة إلى التأييد الكامل من الإدارة العليا للمنظمة نظراً لأنها تعتبر وحدات تغيير وتطوير وعموماً يجب ألا نتصور أن تلك الوحدات يمكن فرض آرائها بالقوة بل يمكنها أن تفرض نفسها بالثقة فيها وهذا يرتبط بدوره بمدى كفاءة الخدمات التي تقدمها .

ولا يعني ذلك بأي حال أن الإعلام الإداري في دول النظام الغربي يتم بهذه البساطة بمعنى أنه عمل تلقائي يتركز حول أساليب العمل - بل إن هذا يعني أن الأجهزة الإدارية قد بلغت

(١) يراجع في ذلك O.E.C.D: Public Administration and Economic Development, Lon. 1970 .

درجة عالية من النضج وهي قدرتها على رؤية الحاجة الى الاصلاص -
والسعى الى تحقيقه فى نفس الوقت - الواقع ان مكتب التنظيم
وأساليب العمل يمثل أداة هامة للاصلاص الادارى الا أنه فى وجوده
لا يغنى عن الحاجة الى الاصلاص الادارى الحذرى . والملاحظ فى الدول
الغربية أن الهيكل التنظيمى للجهاز الادارى هو نظام مستقر
(Stable) (١) الى حد كبير أى ان معالمه واضحة وأبعاده
معروفة الا أنه متطور غير متحجر جامد ولكن مظاهر التغيير فيه
تماثل طبيعة تطور أهداف الدولة الغربية ذاتها من حيث البسط
وعدم الجذرية وعدم الفجائية بل انه يتم بناء على نقاش طويل
تشارك فيه فئات عديدة من الشعب فمثلا قرارات وقوانين التأمين
فى بريطانيا انما صدرت بعد مناقشات على مختلف المستويات
الرسمية والاجتماعية استمرت ٣٠ سنة ، وفى حالة حدوث طفرة
اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية سريعة كأن تتبنى السياسة
العامة اهداف جديدة غير مألوفة فى نظامها أو تفع برامج
جديدة فانه بالنسبة لتنظيم وشكل الجهاز الادارى فى هذه الحالة
يتم الاصلاص الادارى به من طريق تشكيل اللجان ذات الطابع الفنى
السياسى معا وحسب لو تم تشكيلها بقرار ادارى فهى تقدم
توصياتها الى السلطة التشريعية التى تقوم بمناقشة هذه التوصيات
والمقترحات على ضوء الاتباتات التى تؤيدها أو الوقائع التى
تفندھا وفى النهاية تصدر التشريعات اللازمة لاعادة تنظيم الدولة

بناءً على مضمون تلك التوصيات مثل لجنة المادة ٧٦ في فرنسا (١) -
ولجنة فولتون في - بريطانيا التي تكونت سنة ١٩٦٦ لدراسة
الاضلاع التنظيمية للخدمة المدنية فوضعت تقريرها في سنة ١٩٦٧
ولم تصدر التشريعات الاصلاحية للخدمة المدنية الا تباعا من سنة
١٩٦٨ والى الان (١٩٨٣) مازالت بعض هذه التوصيات محل بحث ودراسة
ولقد جاء في تقرير فولتون أفكار ثورية تستهدف احداث تغيير
جذري في الخدمة المدنية البريطانية حيث دعى فولتون الى تغيير
الكادر المتعدد للخدمة المدنية وتحويله الى كادر موحد وذلك بعد
أن ظلت الكادرات في بريطانيا ثابتة التنظيم منذ قرون على
٣ فئات ولكل منها درجاته الخاصة وتشكيلاته ونظم خاصة للدخول
فيه والخروج منه هي :-

(١) تكونت سنة ١٩٥٩ بفعل المادة ٧٦ من القانون المالي وهذا
يوضح لماذا سميت بلجنة م ٧٦ لقد تبين بعد صدور القانون وجود
مشاكل تطبيقية ترتبط بتنفيذ هذه المادة بالذات ولا بد من حلها
على المستوى الحكومي .

ثم تكونت عدة جماعات للعمل على حل هذه المشاكل المعينة
مثل اصلاح نظام المعاشات وشروط العمل في المؤسسات الصناعية
الحكومية والغيرية هذه اللجان بعد تقديم تقاريرها عن هذه
المواضيع المتخصصة .

ومثال آخر لهذا النوع من اللجان الخاصة هو لجنة الامركية
(عدم التركيز) اذا لاحظت الحكومة اتساع مسئوليات الادارات
المركزية مما أدى الى انشاق الكثير من الوقت على التفاصيل مع
عدم وجود وقت كاف لتخطيط السياسة ، لذا فقد تقرر التفويض في
القرارات الثانية الى المحافظات وروساء الخدمات المحلية وتكونت

١ - كادر كتابى .

٢ - كادر تنفيذى .

٣ - كادر ايدارى قيادى .

كذلك دعا فولتن الى الاخذ بمبدأ التعيين للخدمة المدنية فى الوظائف الفنية من خارج الجهاز الادارى وهذا النظام معمول به فى الولايات المتحدة حيث يتم تعيين موظفين فى الجهاز الادارى للدولة من الشركات الاهلية وقطاع الاعمال الخاصة عموما وذلك لايحاد همزة وصل بين القطاع الخاص والخدمة المدنية ، كذلك دعا الى توضيح معالم الوظائف الاستشارية فى الاجهزة الادارية بما يفيقه ذلك من تغيير فى طبيعة الادارة البريطانية العريقة - الخطية الرئاسية - علما بأن ظاهرة الاجهزة الاستشارية فى الهيكل الادارى منتشرة فى امريكا وهكذا ليس من المتوقع أن تتكون لجنة أخرى مماثلة فى بريطانيا قبل ٢٠ عاما على الاقل مثلا الا لو حدثت تغييرات جذرية فى النظام السياسى البريطانى (١) .

لجنة لتحديد الادارات المركزية الوظيفية التى قد تنتقل من باريس الى المحافظات علما بأن كل هذه اللجان تعتبر مؤقتة تحل فسر الانتهاء من تحرياتها والبعض الآخر لها شروط للرجوع اليها .

(١) فى الثامن من فبراير سنة ١٩٦٦ تكونت لجنة من ١٢ عضوا يرأسها لورد فولتون وقد عهد الى تلك اللجنة دراسة وتقييم نظم الخدمة المدنية البريطانية من حيث الهيكل التنظيمى ونظم التوظيف والتدريب وأساليب العمل - ووضعت اللجنة تقريرها فى يونيو ١٩٦٨ .

وكى الولايات المتحدة الاميركية تمثل لجان الدراسات الاستشارية
فى مسائل تطوير الادارة أهم ادوات تحسين وتدعيم السياسة العامة
(Public Policy) وتقوم بها المعاهد المتخصصة والجامعات
واللجان التى تنبثق عن الجمعيات والروابط المهنية مما يكسب
الاصلاح الادارى حيوية كبرى ويجعله عملية مستمرة ذات طبيعة ذات
طبيعة ديناميكية فريدة .

أما الاصلاح الادارى فى الفكر العارضى فهو عملية احداث

يراجع لتفاصيل أكثر :

الدكتور أحمد رشيد - تقرير فولتون دراسة فى الاصلاح الادارى -
المنظمة العربية للعلوم الادارية العدد ١٣٤ .

ولقد وجه فولتون خطابا شهيرا فى سيمينار عن الاصلاح الادارى
تناول فيه التطور الذى - يحدث فى الخدمة المدنية الذى يجعل
للاصلاح وجودا أساسيا فيها - ان الخدمة المدنية فى اعتقاده
أصبحت مطلوبة لا بأن تخطئ الاشياء جارية (Keep things going)
وتقوم على أساس العمل كما تعودت (management by tradition)
بل يجب أن تبتر - وإذا كان على الخدمة المدنية ان تبتر
بنجاح فلا بد أن يكون لديها جاز للاحاساس حتى يمكنها أن تندمج
بعمق فى الحركات الاجتماعية والانتاجية والتكنولوجية للمجتمع
الذى يحيط بها ؟

"Inter-Regional Seminar on major Administrative
Reforms in Developing Countries "-Falmer,Brig-
hton , April 1973 .

كذلك
Improving the Accountability & Perfor-
mance of government - Ibid- Washington , D.C.1982

تغيير جذرى فى البناء التنظيمى للدولة من النواحي المادية ثم متابعة هذا التغيير الجذرى بالتوعية الثقافية الادارية من أجل تشبيته فى المجتمع الجديد الاشتراكي ، فالتغيرات الادارية المادية تاتى أولا ثم يليها تشبيتها ثقافيا وتحويلها الى اتجاه سلوكى فعلى فى المجتمع الاشتراكي وفى أجهزته الادارية . ففى تجارب الاصلام الادارى الغربية تجد تطورا فكريا عكسيا فالدعوة الى التغيير تسبق احداث التغيرات المادية فعليا أما فى النظام الماركسي فهناك طليعة البروليتاريا متمثلة فى قيادات الحزب الشيوعى التى تستطيع بمآلها من قوى سياسية وعقيدية وايدولوجية وشعبية ان تبدأ فوراً بتنفيذ الاصلام الادارى ماديا وعمليا أى احداث اصلام ادارى مفاجئ وسريع جذرى ثم بعد ذلك تقوم بحملات التغيير الثقافى النفسى . وتطبيق هذه الفكرة يقوم على أساس المفهوم الماركسي اللينينى للدولة وهو ضرورة تصفية أجهزة الدولة الرأسمالية حتى يمكن تدعيم النظام الاشتراكي حيث مؤسسات الدولة الرأسمالية هى أداة الطبقة الحاكمة لقمع الكادحين واستغلال فائض القيمة من أعمالهم المنتجة (١) .

وهناك نوعان من المؤسسات فى الدولة هى :-

- ١ - مؤسسات لابد من ازالتها تماما وهى تلك المرتبطة ارتباطا عضويا مع النظام القديم : (الشرطة - الميليشيا الشعبية) (الجيش - الجيش الأحمر) (القضاء - الأجهزة القضائية للسوفييات)

٢ - مؤسسات قديمة خدمت النظام الرأسمالي ولكن يمكن أن تستمر لخدمة النظام الجديد مثل المؤسسات المصرفية والمؤسسات الصناعية والخدمات والمرافق وبالنسبة لهذا النوع من المؤسسات المتبقية من الدولة الرأسمالية فإنها تتعرض لعملية تقييس جذري عنيف لإنشاء تنظيم جديد وهذه العملية الإصلاحية تتم على مرحلتين هما :-

(أ) تغيير الكادر الإداري القيادي واستبداله بكادر آخر موال سياسيا للنظام الاشتراكي الجديد .

(ب) تغيير القانون أو النظام الاساسى لهذه المؤسسات .

وهذا يستلزم تثبيت الثقافة الجديدة حيث ان هذه التغييرات المادية لم يسبقها اعداد ثقافى وإدارى كاف .

فايمان الكادر القيادي بالمبادئ الماركسية لا يكفى فى حد ذاته لتحقيق كفاءة العملية الادارية فى خدمة المجتمع المحيىظ بها مما يتطلب استمرار عملية الاعلام الادارى دائما اذ لا تنتهى ببناء المؤسسات والهيكل والنظم الجديدة ولكنها تستمر كتغيير سياسى له طابع عضوى فى البناء الاعلى للدولة .

والاعلام الادارى لا يمكن أن يكون هو ذاته قائدا للتغيير الاجتماعى بل هو مجرد وسيلة فالطبيعة البيروقراطية للإدارة العامة تجعلها غير مؤهلة لقيادة الثورة الاجتماعية بل ان الإدارة مجرد

وسيلة فالتبيعة البيروقراطية للادارة العامة تجعلها غير مؤهلة
لقيادة الثورة الاجتماعية بل ان الادارة مجرد أداة تنفيذية
فقط حيث انه اذا كانت الادارة العامة تعثل المبادر والمنفذ
للتغيير الاجتماعى فى آن واحد فان هذا يعد نموذجا اجتماعيا
جامدا وبيروقراطيا تفغ فيه الادارة الغاية وتختار الوسيلة
التنفيذية لتلك الغاية وبذلك يفقد النظام الاجتماعى صفات
التطور والحيوية الطبيعية فيه .

وقد ظهر اهتمام الدولة بالاصلام الادارى فى مناسبات عديدة
بحيث أصبح الان يوجد العديد من مراكز التدريب ويوجد لدى الحزب
الشيوعى العديد من المدارس التى تختص باعداد الكادر المدرب الوامى
للدراة فى الادارة خصوصا فى ظل الاوضاع الاقتصادية الجديدة .

وتوجد ثلاثة عناصر رئيسية للمقارنة بين مفهوم الاصلام
الادارى فى الثقافة الغربية وفى الثقافة الشيوعية :

أولا - فى النظام الاشتراكى بدأ الاصلام الادارى بعد ثورة
سياسية اقتصادية اجتماعية فى سنة ١٩١٧ وكان اصلا سريعا
فجائيا وبالتالي كان اصلا جذريا .

أما فى النظام الغربى فعلى الرغم من ان الاصلام الادارى اتى
عقب تغييرات فى أبعاد السياسة العامة ومفهومها للعالم العام
الا أنه ظل يتصف بالطابع التدريجى . وذلك نظرا للفترة الزمنية
الطويلة نسبيا التى تم الاصلام خلالها تدريجيا بطيئا . فقد

يكون مضمون وجوه الاملاام جاذبا الا أن طول المدى فى اءااءه وتنفيذه عمليا يؤءى الى تخفيف الجاذبية فيه .

ففكرة الاملاام الاءارى قء تكون جاذبية ولكن طريقة ظهورها الى حين التنفيذ يتم باءلوب تطورى تءرىجى مما يفقءها طابع المفاجأة ويخفف من الجاذبية . الاصلاحية فهو بهذا المعنى نشاط اءارى ذاتى تقوم به الاءارة نفسها فى اطار النظام السياسى وعلى ضوء تطور مفهومها فى تنفيذ السياسة العامة للءولة .

شانيا - الاملاام الاءارى للنظام الاشتراكى املاام فوقى سلطوى خارجى من هيكل الاءارة ذاتها اما فى النظام الغربى فهو املاام من الءااى الى عء كبير (١) .

ونلاحظ هنا أن الاملاام الاءارى فى أى نموذج اجتماعى انما هو عملية فوقية أى صادرة من قياءات الهرم السياسى من حيث المبادئ أو التخطيط ولكن تنفيذ الاملاام الاءارى هو الذى يختلف بين النظامين فاطابع الفوقى وافم للغاية فى النظام الاشتراكى نظرا لان القيادة العليا فى المجتمع تتبنى افكار الاملاام وتنفيذها فى آن واءء وذلك على عكس الاملاام الاءارى فى النظام الغربى . فعلى الرغم من ان اصءار أوامر وخطط الاملاام يأتى فوقيا من أعلى الا أن التنفيذ يتم بالاقناع والاقناع والمناقشة الحرة

B.G.Afanasyev : The Scientific Management (١)
of Society , Moscow , 1971 .

فيظهر الاعلام كما لو كانت الادارة نفسها هي البادئة به .

ثالثا - الاعلام الادارى فى النظام الاشتراكى تقوم به العناصر المتطرفة بينما تقوم به فى النظام الغربى العناصر المعتدلة مثلا فكرة الاعلام الادارى ما أن ظهرت فى روسيا عقب ثورة سنة ١٩١٧ حتى كان ذلك فى شكل ليبرالى متحرر يسمم للعاملين بالادارة - الذاتية مما يخلف من قبضة الدولة ثم بعد ذلك انتصر الاتجاه المتطرف فى عمليات الاعلام الادارى مما أدى الى تركيز سلطات الدولة وتقوية دورها فى توجيه الجهاز الادارى .

أما فى الدولة الغربية فيسيطر على تنفيذ الاعلام الادارى انصار الحلول الوسطى أو العناصر المعتدلة فكريا وذلك لأسباب كثيرة منها أن الاعلام الادارى يظهر فى بادئ الامر متطرفا على المستوى النظرى ثم بعد ذلك وأثناء تطبيقه فى الواقع العملى يفقد طرفه حتى يصل الى توفيق معين (Compromise) يحترم الوضع القائم فى المجتمع (Satus-quo) .

فالتفاعل بين التطرف النظرى والاعتدال الفعلى التطبيقى ينتج منه هذه العملية التوفيقية الوسطية فى الاعلام ، مثلا ، تقرير فولتن يمتاز بالثورية الجذرية من الناحية النظرية الا أن كبار الاداريين البريطانيين المحافظين بفكرهم وطبيعتهم يميلون الى الاعتدال فى تنفيذه وهكذا ينتج التوفيق العملى بين التطرف والاعتدال فى عملية الاعلام الادارى - وذلك سمة من سمات النظام الغربى للاعلام الادارى .

الإصلاح الإداري في الدول النامية

والإصلاح الإداري هنا يعبر عن ظاهرة حتمية في الدول النامية وهي قيام الجهاز الإداري بدور أساسي رئيسي في عمليات تحقيق أهداف السياسة العامة وذلك من واقع معين هو تصور ذلك الجهاز طبيعياً عن القيام بهذا الدور الحتمي . وهكذا فإن الإصلاح الإداري في الدول النامية ووظيفته أو دوره الحتمي يتركز في سد الفجوة بين آمال السياسة العامة الوطنية من جانب وإمكانات تنفيذها وإيصالها من جانب آخر .

كذلك فإن هناك جوانب أخرى من الظاهرة الاجتماعية في الدول النامية تفسر ظاهرتي الاهتمام والحتمية واللذان تميزان الإصلاح الإداري في تلك الدول منها أو على رأسها طموح أهداف التنمية في كثير من الدول النامية إلى حد يبالغ ، في تصوير إمكانات الدول النامية واقعيًا وأمثلة هذه - المبالغات في التقديرات كثيرة منها :-

(أ) عدم التقدير الموضوعي للمحاييد الدقيق لإمكانات الدولة النامية ومن ثم تضخيم حجم تلك الإمكانيات مما يؤدي إلى وضع أهداف التنمية بطريقة عشوائية .

(ب) النزعة الوطنية لقيادة الدولة النامية بعد استقلالها السياسي إذ ترغب النخبة الحاكمة أن تكسب التأييد الشعبي عن طريق تضخيم إمكانيات الدولة في تحقيق أهداف التنمية وهذه ظاهرة

شائعة فعلا تحكم نظم الحكم فى الدول النامية وحديثة الاستقلال حتى فى حالة تغيير الجماعة الحاكمة .

(ج) رغبة الدولة النامية فى تقوية جهازها الادارى تعبيرا عن واحد من أهم سمات الدولة القومية الحديثة ، الادارة القوية .

ويظهر الاصلاح الادارى فى الدول النامية كعملية أساسية حتمية مثل حتمية قيام الجهاز الادارى بدور ضخم فى أحداث التنمية ، فالاصلاح الادارى هو احدى حتميات التنمية وذلك لان الجهاز الادارى القائم بها يعجز بطبيعته واوضاعه الراهنة عن تحقيق السياسة العامة بكفاءة ولا بد من اصلاحه ومن ثم فان حتمية الاصلاح الادارى فى الدول النامية أهم من حتمية قيام الادارة بدورها فى التنمية . بل ان الاصلاح هو الشرط الاساسى للحتمية الثانية المذكورة فوضع قرارات بدء التنمية عملية ذات طابع سياسى تسهل بعد الاستقلال الا أن القدرة على تشغيل الجهاز الادارى القائم بالدولة النامية حديثة الاستقلال والذى يتميزز بالضعف وانخفاض الكفاءة تمثل التحدى الاساسى أمام الدولة النامية كما أنها هى الفيصل الأهم فى تحديد مستقبل السياسة العامة .

تعريف الاصلاح الادارى

من العرض السابق يمكن ملاحظة وجود مفهومين للاصلاح

الادارى هما :-

أولا - المفهوم الذاتى

ويعنى ان الإدارة الحكومة يجب أن تقوم بالاصلاح الادارى ذاتيا
فهى مطالبة بتصحيح اخطائها أولا بأول عن طريق التقييم والمتابعة
والرقابة وباتباع الوسائل العلمية لتحسين أساليب العمل وتنظيم
خطوات العمل الادارية وهذا هو مفهوم الاصلاح الادارى كنشاط
تلقائى مستمر للإدارة العامة ككل حيث يجب أن تصح ذاتها
بذاتها بأن تكتشف أولا بأول مصادر الخلل أو الخطأ فى مختلف
جزيئات العملية التفاعلية القائمة فى داخلها ، التخطيط، الاشراف،
التنسيق ، إجراءات العمل الخ .

وهذا المفهوم للاصلاح الادارى يعبر عن الوظيفة الادارية
فى صورتها المتطورة بصفة مستمرة وحسب المفهوم الذى قدمناه فى
الفصول السابقة فالشروط الاساسية لتوفير مثل هذا النموذج :

أولا - قدرة النظام الادارى فى أن يقوم بامتصاص عمليات
التغيير المستمر الحادثة فى داخله والتطور تبعاً لها - وهذا
النظام الادارى يختلف جوهرياً من نظام ادارى لا يستطيع التطور
تلقائياً بل ان هذا النظام عاجز تتجمد فيه عناصر المشورة
ذاتها فتفشل تقديراتها الصحيحة .

والتميز بين النوعين من النظام الادارى يرجع الى مؤشرات
معينة هى :-

(أ) كفاءة نظم الاتصالات .

(ب) وجود ولايات غير رسمية وارتباطات اجتماعية داخل
الجهان - تؤدي الى عرقلة تحقيق التغيير لانه يتعارض مع مصالحها
الخاصة .

(ج) ضعف أو قوة عناصر المشورة ومدى ما تملكه من قدرات
ابتكارية .

ثانيا - قدرة النظام الاجتماعى القائم على استيعاب
التغييرات التى تأتى اليه فيتطور تبعاً لها تلقائياً وطبيعياً فى
صورة من النمو الطبيعى .

فالمجتمع غير المتقدم بالمعنى المذكور لا يصلح فيه هذا
المفهوم للإصلاح الإدارى - الذاتى التلقائى التطورى الطبيعى وذلك
لان مثل هذا المجتمع يتسم بالتناقض المستمر بين الأوضاع التقليدية
القديمة وبين الرغبة فى الأوضاع التقدمية .

ومن أهم سمات المجتمع المتقدم من النواحي الادارية :

(أ) نحاح نظام المعلومات المتبادلة (feed - back)
أى قيام نظم اتصالات مرتفعة الكفاءة فى التغذية بالبيانات المرتدة .

(ب) قوة عناصر المشورة وامتلاكها لقدرات ابتكارية على
أن تكون قريبة من عناصر القيادة التى كلما كانت لا تتأثر
بالرأى ولكنها تحترم المشورة وتأخذ بها وتنفذها كلما كان
التطور طبيعياً دون حاجة الى نشاط فوقى أو تدخل سلطوى من أعلى .

(ج) عدم التمسك بالمركز الوظيفى أى المرونة فى الجهاز
الادارى وامكانية التنقل من عناصر التنفيذ الى عناصر المشورة
والقيادة وبالعكس (Rotation) .

(د) عدم سيطرة الحلول الوسطى (Compromise) على
النظام الادارى والتي تؤدى الى نوع من المحافظة الادارية
(Conservatism) وتجمد عملية اصدار القرارات
وتحافظ على الوضع القائم وتجعله عرفا من اعراف الادارة .

وأخيرا فان التغيير الادارى الطبيعى التلقائى هو مفهوم
الوظيفة الادارية الناجحة - التقدمية - الحديثة .

ثانيا - ولأتى الى المفهوم الثانى : الاصلاح الادارى الفعلى والجهري :

والبدائية فيه هو الاحساس بأن هناك شئ ما خطأ فى النظام
الادارى الكلى فيدخل الاصلاح الخارجى الفعلى الى ذلك النظام فالصفة
الاولى المميزة لذلك المفهوم عن المفهوم السابق هو ان الاصلاح
الادارى يأتى من أعلى ومن خارج الاجهزة الادارية والاحساس
المذكور يكون بناء على ملاحظة المجتمع بفئاته المختلفة لامراض
معينة على الادارة منها :-

(أ) عجز الادارة العامة باستمرار عن تحقيق الاهداف
الموضوعة لها وذلك الى مدى يلاحظه الجميع المواطن وعناصر الادارة
الثلاث (القيادة - المشورة - التنفيذ) وشيوع الخطأ وعدم الرضا
عن العملية الادارية فى كافة انحاء المجتمع .

وهذا الإحساس يبدأ من جانب المواطنين عملاء النظام الإداري ثم داخله خاصة لدى القيادة نظرا لأنها هي التي تقوم بوضع تلك الأهداف التي لم يحققها النظام الإداري ككل ومن ثم تكون أقدر الجميع على التعرف على مدى اخفاق ذلك النظام .

(ب) عزز الإدارة العامة عن القيام بواجباتها العادية في الظروف الاستثنائية أو الوفاء بأعباء استثنائية فرضت على المجتمع فجأة (وباء - كارثة طبيعية - حريق في منطقة صناعية) .

(ج) عزز الجهاز الإداري عن رؤية المستقبل ومشاكله واحتياجاته المتوقعة ومظاهر ذلك هو قصور المدى الزمني للخطط الإدارية فلا تتعدى السنة الواحدة مثلا أو كثرة التغيير والتبديل في القرارات العامة .

(د) عزز الجهاز الإداري على التعرف على الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة مما يؤدي في الواقع الى تبديد تلك الموارد وإلى عدم اشباع حاجة الرأي العام .

ونواجه في هذه الحالة وظيفة إدارية قاصرة في إطار نظام سياسي عام عاجز وذلك أن المفهوم الأول للإصلاح الإداري يجعل ذلك الإصلاح عنصرا أساسيا من عناصر المشورة في الجهاز الإداري أيها كانت تسميته أو الشكل التنظيمي الذي يأخذه فإنه يملك وسائل التقييم (البحث والدراسة والتحليل) التي تمكنه من رفع توصياته ومشورته بصفة مستمرة سواء لوضع خطط العمل أو لتعظيم التنفيذ أو لتعديل الخطط ذاتها .

أما في المفهوم الثاني فالاصلاح الإداري ليس له وجود حقيقي في البناء العفوى أو الفكرى للجهاز الإداري حتى ولو كان له وجود شكلى يتمثل في الأجهزة والمكاتب والادارات وجيش الموظفين — ولا يظهر الاصلاح الإداري في المجال السابق الا بظهور الاعراض التى أشرنا الآن الى بعضها . ونلاحظ الاكثر أهمية من تلك الاعراض هو الاحساس بها ، والاحساس بها مسألة نسبية قيمة تقديرية لها طابع سياسى فقد ينجم النظام السياسى المتخلف فى اخفاء هذه العوارض الا أنه لا يستطيع منعها للابد وانتشار الاحساس بتلك الاعراض واجماع غالبية المواطنين على وجودها يتوقف على طبيعة النمو الاجتماعى القائم ومع ذلك فان هناك عوامل تفرض فرضا على المجتمع أن يشعر بتلك الاعراض مهما كانت شدة القبضة السياسية منها :-

أولا - عوامل سياسية :

كالهزائم العسكرية مثلا ، وتغيير الحكومة أو التعديلات الدستورية أو التعديلات الجذرية فى نظام السياسة الخارجية أو الداخلية فى الدواة كلها تؤدي الى أن الضمير الجماعى يبدأ فى التساؤل والبحث عن مبررات وتفسيرات لتلك الاوضاع الجديدة ومن ثم يلفت النظر الى امراض المجتمع بحفا عامة ومنها أمراض الجهاز الإداري - وتظهر الحاجة الى اصلاح ادارى جذرى .

ثانيا - عوامل اقتصادية :

كالازمات الاقتصادية الحادة مثل انخفاض سعر النقد والتضخم

والافلاس القومى واعادة توزيع الثروة .

ثالثا - عوامل اجتماعية :

كالتغيير فى الهيكل الطبقي أو انتشار الجرائم وانعدام الامن
وانتشار الرشوة والفساد .

رابعا - عوامل ديموغرافية :

كالانفجار السكانى أو الهجرة من الريف للحضر حيث تظهر عجز
الادارة عن أداء الخدمات الاساسية للمواطن .

والاصلاح الادارى الفوقى فى حالة توافر الشروط السياسية
المبدئية لادارة التنمية أى فى حالة النظام السياسى الناضج يصبم
كذلك ضرورة ، الا أنه يأخذ شكل الضرورة التى يتم التخطيط لها
بالاساليب العلمية - أما فى حالة النظام السياسى الجامد التمسى
لا تتوافر له المقومات الاساسية التى ألمحنا اليها فان معنى
الفوقى هنا يكون فى الواقع " فوق الفوقى " - أى أن الاصلاح
يفرض على نفس النظام السياسى وقد يودى الى تقويض كلا من نظام
الحكم ونظام الادارة .

وقد يستمر النظام الادارى العاجز فى الدولة النامية فترة
طويلة ينجم فيها نظام الحكم فى اخفاء ذلك العجز ويلجأ الى
اصلاحات جزئية الا أنه حتما لابد وأن تظهر العوامل التى تدفع
الناس الى الاحساس بالاعراض السلبية للادارة وتودى الى مخاطر كبيرة .

والاصلاح الادارى فى اطار نظام سياسى تتوافر فيه الشروط اللازمة لادارة التنمية يصبح كذلك عملية " فوقية " تنبع اساسا من وعى القيادات السياسية والادارية ، وهو قد يحتاج فى هذه الاحوال كذلك الى ظهور " اعراض " مثل ما ألمحنا اليه تبين لتلك القيادات خطورة الازعاج الادارية وأهمية تطويرها . وفى أى الاحوال فان اصلاح الادارى فى ادارة التنمية يجب أن يبنى (١) .

(١) من أكثر المشاكل التى نواجهها الباحث فى اصلاح الادارى، مشكلة عدم الانفاق على تعريف دقيق وممكن التطبيق فى نفس الوقت للمقصد بالاصلاح الادارى .

لاحظ على سبيل المثال الدقة مع الصعوبة فى التطبيق فى تعريف لاصلاح الادارى بأنه تغير أصيل فى العمل وفى التنظيم وفى الأشخاص وفى نظرة الناس لكل هذه . وهو لذلك ليس مجرد تعديل بسيط أو ملائمة سطحية أو مسكنات لموقف معين وإنما هو تحول كامل فى الخطط وتغيير جوهري فى الروح والفكر وأنماط السلوك وفى تنظيم وعمل العنصر البشرى .
د. ليلي تولا : اصلاح الادارى فى الدولة النامية ، ندوة اصلاح الادارى والانماء - بيروت ١١-١٨ أبريل ١٩٧٠ ، مجلس الخدمة المدنية اللبناني - بيروت .

أو لاحظ تعريف اصلاح الادارى فى دولة متقدمة كفرنسا ، فهو يعنى اللامركزية وهو مفهوم ينال رضا كثير من الدارسين فى الدول المتقدمة (الديمقراطية) راجع لذلك.

Bernard Gaunary: La Science administrative dans les sociétés Contemporaines , Paris , 1966 .

أو لاحظ مثلا التعريف القائل بأن اصلاح الادارى هو " سلسلة التحسينات فى الجهاز التنفيذى ابتداء من إعادة تنظيم هيكل الادارة الحكومية الى التغييرات البسيطة فى أساليب انجاز الاعمال " .

أولاً - إعادة تنظيم الجهاز الإداري للقيام بوظائفه الجديدة على ضوء السياسة العامة الهادفة إلى التنمية بطريقة تحقق أقصى فعالية في تشغيل عناصر القيادة وعناصر التنفيذ وعناصر المشورة .

ثانياً - علاج مشكلات الجهاز الإداري علماً بما يتتبع مواطن المشكلات الإدارية في المجتمع بما يخلق جهازاً إدارياً يعكس علاقات وقيم مهنية جديدة تحقق التنمية في نفس الوقت الذي تحقق فيه كفاءة العمليات الإدارية .

وهذان الجانبان يعنيان ثلاثة مهام رئيسية للإصلاح الإداري

هي :-

١ - اختيار أنسب الأنماط التنظيمية الملائمة لتشغيل
الأنشطة المتعددة المحققة للأهداف المتنوعة للسياسة العامة (مؤسسات

د. حمدي أمين عبد الهادي : الإدارة العامة في الدول العربية

بغداد - ١٩٥٦ ، ص ٣١٩ .

أو لاحظ تعريف آخر بأنه " المجهودات ذات الأعداد الخاصة التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال إصلاحات على مستوى النظام جميعه ، أو على الأقل من خلال وضع معايير لتحسين واحد أو أكثر من عناصرها الرئيسية مثل الهياكل الإدارية والأفراد والعمليات الإدارية " .

Inter Regional Seminar , Op.cit .

كذلك راجع

عبد المعطي عساف : المتغيرات الأصلية في عملية التطوير

الإداري في الدول العربية - رسالة دكتوراة لكلية الاقتصاد ١٩٨٠ .

ذات استقلال - هيئات - مجالس - شركات - اتحادات تعاونيات -
وزارات معالم ... الخ) .

وهذا النشاط الهام ينبع من أن الانماط التنظيمية التقليدية
للجهاز الإداري (الوزارة - المصلحة - إدارة المشروع) لا تكون
ملائمة عادة لتشغيل الأنشطة الجديدة لإدارة التنمية ، خصوصا في
المحالات الاقتصادية والاجتماعية .

Organizational Patterns : ويصعب من الضروري اخراج انماط تنظيمية
Patterns تلائم هذه الأنشطة الجديدة .

٢ - تحديد للنظم الادارية ولوائح الافراد واجراءات العمل ...
الخ ، وهذه القضية تنبع كذلك من أن الوسائل النظرية المستخدمة
في المنظمات التقليدية للجهاز الإداري لا تكون ملائمة عادة
لتشغيل نشاطات التنمية الجديدة . ويكون من الضروري وضع القواعد
العامة التي تتلائم أكثر مع طبيعة هذه الأنشطة الجديدة ومتابعة
التنفيذ الفعلى بما يطور هذه النظم بصفة مستمرة - وتحديث
العلاقات الاشرافية والادارية والاستشارية بين الانماط التنظيمية
المتعددة للجهاز الإداري والتي ستمثل كل مجموعة منها فرعا من
فروع الجهاز الإداري (الحكومة - القطاع العام - الإدارة المحلية) .

وتتبع هذه القضية من أن الجهاز الإداري بعد اتساعه ونمو
دوره يكون من الضروري توزيع علاقات اجزائه المتعددة بعضها
ببعض لتحقيق أكبر قدر من التنسيق بينها مما يؤدي الى الافراد

لشغل العمل فى المستويات القيادية ، أى وضع نظم عملية لاختيار قاعدة المنظمات بما يضمن توفير أقصى امكانيات النجاح أمام تشغيل ادارة التنمية . وأن ذلك سيعنى بالضرورة وجود نظم للاختيار على باقى المستويات الادارية التى تعاون القيادة .

٣ - قياس تأثير عمل الادارة ومخرجاتها النهائية على المحيطات التى تعمل فيها وتحليل اتجاهات المواطنين ورفع التوصيات التى تؤدى الى تدعيم دور المواطن فى ادارة التنمية وتنمية احساس الادارة المهنية بالخدمة العامة وتطوير الوعى بأهمية المال العام وبمسؤولية المواطن تجاه صيانتة والمحافظة عليه . ويظهر لنا ان هذه المهام تعنى أن الاصلاح الادارى ينقل السياسة العامة من موقع الآمال الوطنية للدولة القومية الى موقع التنفيذ الفعلى والفعال . وتؤكد اعتبار هذا المعنى من قبيل الاصلاح الادارى " وليس مجرد نشاط عادى للادارة تصدر به القرارات المحققة للسياسة العامة . وبذلك نرى قيام الاصلاح الادارى تحت اشراف جهاز يوقع فى مكان لائق به ضمن عناصر المشورة للقيادات العليا للدولة . حتى نضمن بذلك صدور هذه القرارات الحيوية فى ظل اقصى درجات البحث والتحليل العلمى وحتى نضمن لها الاحترام والتأييد من عناصر التنفيذ ومن عناصر القيادة .

ویدخل فى مفهوم تلك المعانى اعتبار " الاصلاح الادارى كـ العمليات الهادفة الى اعداد أجهزة الادارة فى الدولة بما فى ذلك الافراد والمعدات والوسائل اعدادا علميا يجعل تحقيق الدور المتمتع

للجهاز الإداري أمرا ليس ممكنا ولكن أمر اقتصاديا " . ان ذلك يؤكد ارتباط قيام الجهاز الإداري بدوره في التنمية بعملية الإصلاح الإداري ، ارتباطا وثيقا يجب أن يبدأ مع إعلان السياسة العامة من نواياها في تحقيق التنمية . ان تجاهل هذه الحقيقة يعني في الواقع ، إغفال خطير للفارق بين " النوايا والمنجزات " . أن النوايا التي تصدر عنها - السياسة العامة تجاه التنمية لا قيمة لها ولا تعنى شيئا في ذاتها دون المنجزات . أي دون قيام الجهاز الإداري بالدور المطلوب منه بالكفاءة المطلوبة .

أما المعنى الثاني في الإصلاح الإداري ، والذي نعني به تتبع مشكلات الجهاز الإداري - حتى موقعها الاجتماعي ، فإنه يقوم مستندا على حقيقة أن الجهاز الإداري وهو إدارة التنمية ليس ذاته مظهر من مظاهر التخلف ومرآة تعكس أوضاعها ومن ثم فإنه في ذاته أحد معوقات التنمية . ولن يكون من الممكن تحقيق التنمية بالجهاز الإداري إلا لو تم تغيير المصادر الاجتماعية لمشكلات هذا الجهاز .

وهذا التفسير يقع عملية الإصلاح الإداري في موطئها الاجتماعي الصحيح ، ويعترف بحقيقة الارتباط بين النظام الإداري من ناحية - والنظام الاجتماعي من ناحية أخرى . وهي حقيقة علمية تقسوم عليها نظرية الإدارة العامة ، ولا مناص من الأخذ بها كشرط أساسي لتطبيق الأسلوب العلمي للإصلاح الإداري وهذا المعنى يتضمن محوياً كبيرة في التنفيذ ولكنه المعنى الأهم ، إذ هو يمثل

التحدى الذى على أجهزة الاعلام الادارى قبوله لو ارادت تحقيق التقدم فى وظائفها .

فعلى سبيل المثال قد تعاني احدى الوزارات من فساد اجهزتها الاستشارية - وهناك جانبين فى علاج هذه المشكلة الجانب الادارى المجرد وهو يتعلق بدراسة الهيكل التنظيمى للوزارة المعنية وعلاقة الاجهزة الاستشارية فى هذا الهيكل وخبرات ومؤهلات شاغليها .. ثم تحديد أسباب المشكلة ومن ثم اقتراح الحلول الملائمة لها. وهنا يستخدم المنظم المبادئ العلمية للادارة والتنظيم كما يقوم بدراسة الموقف الذى تعمل فيه الوزارة . وقد يكون هذا كالمثال فى دولة متقدمة اجتماعيا تعكس علاقات الجهاز الادارى فيها امكانيات اجتماعية صادقة لتطبيق المبادئ العلمية للادارة ، اذ أن هناك انسجام بين العلاقات الاجتماعية من ناحية والعلاقات الادارية المبنية على القواعد العلمية من ناحية أخرى لان الخبرة هى ناتج حقيقى للأولى . ولكن العورة قد تختلف تماما فى دولة نامية وذلك للتباعد بين الثقافة الاجتماعية العامة من ناحية وبين العلاقات الادارية كما يجب أن تكون وفق القواعد العلمية للادارة من الناحية الاخرى . وهذا يدخل جانبا آخر للعلاج الادارى غير المجرد بل المؤهل اجتماعيا أى بما يوجد العلة بين المشكلة الادارية بذاتها وواقعها الاجتماعى من الناحية الاخرى .

ففى الحالة السابقة قد يجد المنظم أن نقص كفاءة الاجهزة الاستشارية فى الوزارة المعنية يرتبط لا بالتنظيم الادارى فى حد

ذاته، إنما بمجموعة قيم سائدة في علاقات المجتمع تؤدي إلى التقليل من أهمية المستشار الذي لا يملك السلطة الرسمية وقد يكون لهذا الاعتقاد من التأثير المباشر على التنظيم ما يفوق تأثير الهيكل التنظيمي في حد ذاته . ومن هنا قد يؤدي العلاج الإداري المجرد إلى التخفيف من حدة المشكلة ولكنه لن يمنع تكرارها بصورة - منتظمة طالما أنها لا تنتج عن مرض يصيب الجهاز الإداري وإنما تنتج عما يشبه الوباء الاجتماعي ولا يعني ذلك أن المشكلة الإدارية ليس لها حلول إدارية بل حلول اجتماعية ولكنه يتطلب أن تكون الحلول الإدارية متفهمة للواقع الاجتماعي - فقد يقترح على سبيل المثال وفي حدود الحديث عن المشكلة السابقة ضرورة وضع الأجهزة الاستشارية في مكان قريب من القيادة لمنحها من النفوذ ما تستغيث به عن عدم إعطائها سلطة رسمية . ولكن لن يغني هذا الحل عن حلول أخرى ضرورية وتقع في صميم عملية التغيير الاجتماعي ذاته . فخبير التنظيم يعلم أن المستشار يستمد تأثيره من الفكرة وليس من السلطة وأن قوة الفكرة تقوم على فلسفة المشاركة في صنع القرارات وليس الاستئثار باتخاذها ولن يعصب على المنظم أن يقدم توصيات مجدية في هذا الشأن وفي إطار النظام السياسي القائم . فالنظام السياسي الذي يؤكد قاعدة رقابة السلطة الشعبية على أعمال الجهاز الإداري والاشتراك في مناقشة قراراته الأساسية يمكن تطوير هذه القاعدة وتنظيمها بما يساعد في الأجل الطويل على وجود قيم جديدة في المجتمع تؤكد أهمية التشاور . وهذا يخفف التناقض بين إمكانيات تطبيق

القواعد العلمية للإدارة من ناحية والعلاقات الاجتماعية من ناحية أخرى .

ولكن هذه العملية ، ستجعل الإصلاح الإداري في حاجة إلى :

(أ) تفهم كامل لأبعاد التغيير الاجتماعي المطلوب تحقيقه
وفي إطار ثقافي تتضم فيه الطبيعة المهنية للخدمة المدنية .

(ب) تأثير فعال لمشورة الإصلاح الإداري ، يجعل هذه المشورة تتحول إلى قرارات وإلى توجيهات فعالة لتحقيق التغيير الاجتماعي المنشود .

وهذا مرة أخرى ، سيخلق ضرورة حيوية لارتباط جهاز الإصلاح الإداري بالقيادة العليا في الدولة النامية . حيث أن هذه القيادة لقيادتها للتنظيم السياسي الحاكم تملك القدرة على تحويل الإصلاح الإداري إلى سياسات وتوجيهات نافذة المفعول في مجالات التغيير الاجتماعي .

إن الإصلاح الإداري ، يصبح في مفهومنا جهاز الأركان العامة "للقيادة العليا" في الدولة النامية . وبدون هذا الارتباط نجد صعوبة كبيرة في نجاح الإصلاح الإداري ومن ثم في نجاح إدارة التنمية .

ويلهم من ذلك أن الإصلاح الإداري في هذه الدراسة يعني :

أولا - تبني نظرة إصلاحية أو " شورية " أو " تخطيطية . "

للوظيفه الادارية القيادية في جهاز ادارة التنمية حتى يمكن
وضعه في المكان العلمي الصحيح من موقع تحقيق اهداف ادارة التنمية .

ثانيا - الحل العلمي المستمر لاختناقات العمل الادارى ، على
اساس تبني نظرة مهنية واجتماعية سليمة لهذه الاختناقات وعدم
الاكتفاء بوضع الحلول المؤقتة السريعة .

بمعنى آخر ان قرارات القيادة العليا الخاصة بالتنمية يجب
ان تستند على مشاورات ادارية بالغة الاهمية عن انسب الوسائل
لتحقيق التنمية وادارتها . كما ان هذه القيادة العليا يجب ان
تقود في نفس الوقت حركة واسعة لعلاج مشكلات الجهاز الادارى وان
تصدر القرارات الاساسية الضرورية لتحقيق ذلك العلاج وهذا يحتاج
في امتقادنا " الى خلق جهاز الاطلام الادارى في الدولة النامية " .
اذ يستحيل عمليا قيام القيادة العليا بهذه العملية دون معاونة
هذا الجهاز . وتصبح هذه الحاجة اساسية وضرورية في ظل المفهوم .

ويمكن ان نتصور مكان الاطلام الادارى في البناء العضوى
لجهاز ادارة التنمية ووفق مفاهيمنا السابقة من الشكل التالى
رقم (٦) .

ويظهر في الشكل رقم (٦) ان جهاز الاطلام الادارى يضم
عنصرا هاما من عناصر المشورة في جهاز ادارة التنمية حيث يقوم
بوضع التقييم المناسب سواء :-

١ - بالنسبة لتحليل المدخلات و وضع انسب ترتيب لبدائى

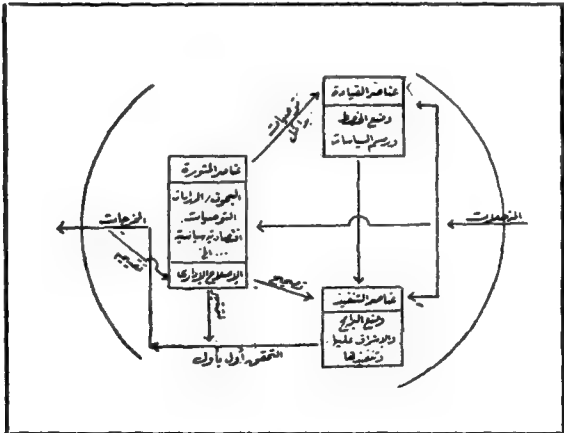
الخطط والسياسات •

٢ - بالنسبة لتحليل المتحقق الجارى أولا بأول بواسطة

أجهزة التنفيذ وعلى ضوء المعايير الادارية ورفع توجيهات
التصحيح أولا بأول •

٣ - بالنسبة لتحليل المخرجات ووقع أنسب ترتيب للبدائل

للخطط الجديدة والسياسات الجديدة •



شكل رقم (٦) الاصلاح الادارى فى جهاز ادارة التنمية

الفصل الخامس

ادارة عمليات الاعلام الادارى

مقدمة

الاصلاح الادارى هو مجموعة عمليات مستمرة ترتبط فيما بينها لتكون جميعا هذا النشاط الهام الجذرى الهادف الى تنمية الجهاز الادارى للدولة . وعمليات الاعلام الادارى كانت موضعاً لاهتمام الدراسات الادارية (١) .

-
- Gerlad Caiden : Administrative Reform, (١)
Lon.1971 , Development Administration &
Administrative Reform,Int.Soc. so. Journal
Vol . XXI, No. 1-1969 .
كذلك.
 - Institute of Development Studies "Inter
seminar on major administrative reforms in
developing countries" Falmer, Brighton , 25
October - 2 November 1971 . .
" Conference on Administrative Reform "
1-4 May 1972 .
IDS with the Royal University of Malta
" Seminar on administrative reform & devel-
opment including problems of corruption "
Malta, 29 April - 4 June 1975 .
 - Administration for development: a compara-
tive Perspective on the Middle East & Latin
America - Ibid , 1976 .
 - Improving the Accountability & Performance of gover-
nment - the Brookings Institution , Washington D.C.
1982 .

فنظريات التنظيميين التقليديين أمثال دراسات - مونسي وديموك ووالاس بينت أهمية تحقيق أربعة مراحل يكمل بعضها الآخر وتكون الاصلاح الادارى هي :-

(أ) مرحلة الالهام (Inspiration) أى الاحساس بالوضع الادارى الذى يجب تحقيقه تنمية لما هو قائم .

(ب) مرحلة الاتصال (Communication) نقل هذا الاحساس الى عناصر التنفيذ فى الجهاز الادارى للدولة .

(ج) مرحلة التنظيم (Organization) تطبيق هذا الوضع الجديد اللازم - من النواحي العملية .

(د) مرحلة التأقلم (Adaptation) التمرد على هذا الوضع الجديد من جانب الآخرين وهكذا تبدأ دورة جديدة للاصلاح الادارى .

أما نظريات السلوكيين مثل هربرت مايمون فقسمتها الى :-

(أ) مرحلة -رفض الوضع الحالى أى مرحلة الغضب .

(ب) مرحلة تبني أفكار جديسة .

(ج) مرحلة تنفيذ التغيير .

ونلاحظ أن كل هذه التقسيمات وأمثالها ليست تحمكية بـأى حال فهي تقسيمات من أجل التحليل العلمى والبحث وسوف نقسم نحن عمليات الاصلاح الادارى الى :-

- عملية الاحساس بالحاجة الى الاصلاح الادارى .
- عملية وضع الاستراتيجية للاصلاح الادارى أو تميمهم
الاهداف .
- عملية تنفيذ الاصلاح الادارى .
- عملية تقييم الاصلاح الادارى .

الاحساس بالحاجة الى الاصلاح الادارى

ان الاعراض التى ذكرناها فى الفصل السابق هى التى تؤدى الى خلق هذا الاحساس الا أن وجود هذه الاعراض فى ذاتها لا يعنى الاحساس بالحاجة الى اصلاح ادارى فالحل الامثل للعمل للاصلاح فى الادارة هو قضية نسبية هو بمعنى ادق - قضية عامة - هو احساس اجتماعى قبل أن يكون احساسا اداريا . وفى مجتمع يتصف بتخلف النظام السياسى قد توجد هذه الاعراض المرضية القاسمة بالفعل وتظل مكبوتة فترة طويلة . وهنا يظهر دور المؤثرات المختلفة الخارجية التى تحرك الاحساس بهذه الاعراض ويعدم الرضا عن أعمال الادارة وتخلق احساسا سياسيا بالحاجة الى الاصلاح الادارى .

وفى النظم السياسية المرنة يظهر الاحساس بالحاجة الى الاصلاح الادارى من أحد الطرق التالية :-

أولاً - عناصر القيادة السياسية فى الدولة النامية التى تقلدها جماعات وطنية تبغى تحقيق برامج انماء طموحة فتستخدم

آمالها بتخلف الإدارة .

ثانيا - عناصر المؤسسات المهنية والاعلامية القائمة ففى الدولة القادرة على التعامل بالمواطنين والاحساس بشكواهم من الإدارة .

ثالثا - مراكز البحوث والجامعات التى ترى المظاهر المرضية للإدارة من خلال دراساتها وتصوراتها العلمية لما هو الوضع الاصل .

رابعا - مؤسسات جماعات الضغط (Pressure groups) الأخرى مثل الأحزاب فى النظم التعددية أو الأجنحة الحزبية (Factions) فى نظم الحزب الواحد .

وفى كل الأحوال تقوم القيادة السياسية بدور فعال فى عملية الاحساس بالحاجة للإصلاح الإدارى .

فالإرادة السياسية هى الحلقة التى تربط بين الاحساس العام بالحاجة إلى الإصلاح الإدارى وهى ظاهرة سياسية فى جوهرها - وبين تنفيذ خطوات الإصلاح الإدارى عمليا .

وبدون تبنى القيادات لخطوات وفكرة الإصلاح لا يمكن أن يظهر الاحساس العام بالحاجة إلى الإصلاح الإدارى إذ تستطيع القيادة السياسية أن تكبت ذلك الاحساس وان كان هذا لا يمكن أن يستمر إلى الأبد .

" وميكانيزم " الاحساس بالحاجة للاصلاح يجب أن يتم فى شكله الامثل كعملية سياسية بالاساس كما يلى :-

أولا - يجب أن يثبت وينمو الاحساس فى اطار النظام السياسى القائم أيا كانت صورته وتركيبه - فى الدول المعنية • وبالطبع كلما كان النظام السياسى متطور كلما أمكن بلورة ذلك الاحساس بكفاءة •

ثانيا - ثم ينتقل هذا الاحساس وقد اتخذ صورة العملية السياسية الى القيادة السياسية العليا للدولة التى تتبنى فكرة الاصلاح الادارى •

ثالثا - تنتقل مفاهيم وأهداف القيادة السياسية الاصلاحية الادارية الى المؤسسات السياسية مرة ثانية ولاتنقله مباشرة الى الهرم الادارى - وذلك بصفة خاصة فى البلاد النامية • فالمبادرة الاصلاحية لا يمكن أن تأتى بمفهومها السليم من داخل الجهاز الادارى للدولة - بل اذا حدث هذا فانه يؤدي حتما الى فشل الاتجاهات وقيامها بين مكاتب ولجان واجهزة وروتين الهرم الادارى •

والقيادة السياسية يجب أن تحول فكرة الاصلاح الادارى الى عملية سياسية (Political Process) قبل أن تنقلها الى عناصر التنفيذ حتى يمكن تحقيقها بمفهومها الصحيح والا أصبح الاصلاح الادارى مجموعة من الاجراءات العقيمة والتعديلات البسيطة السطحية التى لا تمس ما جوهريا الاعراض المذكورة التى يعانى منها الجهاز الادارى •

وفى البلاد النامية يستطيع الجهاز الادارى أخذ المبادرة
الاصلاحية ويجمد الاحساس بالحاجة الى الاصلاح الادارى عند حدود
اجرائية شكلية فالاصلاح الادارى - به جانبان :-

أولا - هو تغيير فى التنظيم والاساليب والتى منها التغيير
فى سلطات واختصاصات المستويات القيادية التنفيذية - وتغيير
فى علاقات العمل ومن ثم لابد أن يكون الاصلاح مطلباً غير مرغوب
فيه من الإدارة .

ثانيا - هو يقوم على افتراض وجود خطأ ما فى العملية
الادارية - فقبول الاصلاح الادارى - هو قبول ضمنى من جانب
العاملين الاداريين بخطئهم وتصورهم وبأن هناك من يفهم طبيعة
ومستلزمات العملية الادارية أكثر منهم .

وهذان الجانبان لا يمكن منطقياً أن ينبعا من داخل الجهاز
الادارى بل لابد من أن تنبع الاصلاحات الادارية بمبادرات مستوى
صنع السياسة العامة وهذا يختلف طبعا عن عمليات - التطوير
المستمر الذاتى للجهاز الادارى التى تتم فى النظم الادارية المتطورة
كما أشرنا الى ذلك فى الفصل السابق .

ان معظم الدول النامية تعيش فترة طويلة زمنيا فى هذه
المرحلة الاولى من الاصلاح الادارى وذلك لاسباب كثيرة منها :-

١ - مستوى العمل الادارى الذى يتم يبدو لدى المواطن العادى
البسيط على أنه المستوى العالى السائد فى كل مكان فمن لا يعلم

شيئا يكفى لاقناعه أبسط الأشياء .

٢ - الجهاز الادارى العام يجمع نخبة المواطنين من الناحية الثقافية والتعليمية ومن ثم تصعب الى حد كبير عملية المبادأة الإصلاحية الخارجية عن الجهاز الادارى .

وهكذا يكون الفيلص بين نجاح وفشل الاصلاح الادارى هو أن تكون عملية الاصلاح هى عملية قيادية وتتوقف فعاليتها على مدى قدرة القيادة على المبادأة بها وعدم تسليمها مباشرة الى عناصر التنفيذ لتتصرف فيها على هواها .

ويوجد بذلك صلة قوية بين الاصلاح الادارى من ناحية والتنمية السياسية من الناحية الاخرى (Political development) فالنظام السياسى الواعى بما يمتلكه من مؤسسات وشبكات اتصال هو الاقدر على بلورة احتياجات الاصلاح الادارى وأخذ المبادأة فى قيادتها وتتميمها والاشراف على تنفيذها (١) .

(١) فى دراسة تحليل العلاقة بين الاصلاح الادارى - التنمية السياسية توجد دراسات كثيرة منها - على سبيل المثال - من مؤيدى الرأى السابق - Mary E. Robinson, Education for Social Change , Washington 1961 S.N.Eisentadt, The Political systems of Empires , Glencoe 1963 . Fred Riggs, The Political Context of development Administration, Pubic Administration Review, 25, 1965.

وفى دراسة تحليل السياسة العامة ودورها فى تنمية واصلاح الادارة راجع : David C.Paris & James Reynolds : The Logic of Policy Inquiry, Longman, 1983 .

تصميم الاهداف

أى تكوين مجموعة أهداف وغايات مطلوب تحقيقها بقصد الوصول الى معالجة هذه الاعراض التى يشكو منها الجهاز الادارى .

ونلاحظ أن وضع أهداف للإصلاح الادارى عملية صعبة للغاية فأهداف الإصلاح الادارى هى فى النهاية مايراه المصلحون . وهنا نجد أنه لا يوجد نظرية علمية لماهية الإصلاح الادارى فالاختلاف فى تفضيل ووضع أولوية للأهداف فى عملية الإصلاح على مستويين :

١ - فيما بين مفكرى ومخططى الإصلاح الادارى أنفسهم الذين يمثلون مدارس مختلفة .

٢ - فيما بين المصلحين والمواطنين من جهة أخرى . مثال ذلك ، قد يرى المصلحون ضرورة التشدد والانتظام فى العمل الإدارى للدول النامية - وقد يرى المواطن على العكس من ذلك العناية أساسا بأشباع حاجات المواطنين اليومية من طريق تحرير الإدارة من القيود الجامدة وتقديم الحوافز للعاملين ... الخ .

وهكذا تتضح الطبيعة اللازمة لعملية تحديد الأهداف كعملية يجب أن تأخذ زمام المبادرة فيها قيادات مؤسسات رسم السياسات

- Carry Brewer & Peter de Leon the Foundation of Policy Anolysis - Dorsey Press , 1983 .

العامة وهذا يضمن مايلي :-

(أ) التنسيق بين رؤية جهاز الاعلام الادارى من ناحية
ورؤية المواطن من الاخرى .

(ب) التوفيق فى التعارض بين وجهات النظر الفنية والسياسية
فى عملية الاعلام الادارى اذ أن كل منهما له أبعاد وخطيئة
فكرية وثقافية وأوضاع واقعية مختلفة .

ومع ذلك فان جهاز الاعلام الادارى يستطيع أن يلعب دورا
اساسيا كلما زاد وعيه باتجاهات الراى العام وكلما استطاع
وضع وترتيب البدائل بطريقة تعكس الوعى كما أن جهاز الاعلام
الادارى هو الذى يرفع التوصيات الموضوعية للقيادة السياسية العليا .
ومن هنا تظهر أهمية توفر بعض الصفات فى رجل الاعلام الادارى -
ومنها :-

١ - رفض الثقافة السائدة التقليدية :

والقدرة على التعبير من هذا الرفض بالنسبة للأسس الثقافية
القديمة السائدة فى نطاق العملية الادارية .

٢ - الاستعداد لقبول الافكار الجديدة :

وهى صفة ترتبط بالصفة الاولى - اذ أن من يرفض القىــــــــم
الثقافية التقليدية يسهل قبوله للافكار الجديدة والعكس صحيح .

٣ - صلة الالتزام الاخلاقي :

وذلك تحاه التغيير والاصلاح الادارى - أى ينشد الاصـلاح
للاصلاح فى ذاته وليس لمجد شخصى ولا لبناء مؤسسة لحساب تركيز
سلطاته الخاصة .

فرجل الاصلاح الادارى هو من طراز خاص " نخبة النخبة "
وهذا لا يتأتى بالصفات السابقة فقط وانما اساسه : اليمينان
العقائدى الايديولوجى الراسخ بالخط السياسى لادارة التنمية لدى
خبراء الاصلاح الادارى مما يعطيهم حافزا اخلاقيا ويمنعهم من
الفردية فى التفكير الاصلاحى (١) .

كذلك فان المصلحين ليسوا فقط نخبة النخبة ولكنهم منقسمين
ومحزبين وغير متفقين على شىء سواء فنيا أو اداريا .

فالادارة العامة هو علم البدائل أى انها " علم الاختلاف "
وعدم الاتفاق بين المصلحين على طريق الاصلاح الامثل والبديـل
المناسب والاهداف المثلى للاصلاح الادارى .

والنتيجة دائما هى انتصار للحلول الوسطى فى الصراع الواقعى
بين التطرف والمحافظه فى الاتجاهات الاصلاحية .

وأهداف الاصلاح الادارى تتناول خمس مناطق هامة لاصـلاح

(١) راجع فيما بعد " نحو بناء اطار سلوكى اخلاقى للخدمة
المدينة " .

الجهان الادارى للدولة هى :-

١ - مجموعة أهداف خاصة بالمفهوم المهنى العام للخدمة المدنية
فى الجهان الادارى :

احداث تغييرات فى مفهوم الخدمة المدنية وتحديد دورها
ومهام مؤسساتها فى اطار النظام السياسى .

٢ - مجموعة أهداف تتعلق بتحقيق مزيد من الرقابة من عناصر
القيادة السياسية :

تعبر عن الرغبة فى تدعيم كفاءة عناصر التنفيذ بالجهان
الادارى ووسيلتها فى ذلك الصدد هو تقوية عناصر المشورة بمختلف
أنواعها .

٣ - مجموعة أهداف تتعلق بتحقيق مزيد من ~~اللامركزية~~
الادارية والانتشار الجغرافى بالنسبة للمسئوليات والسلطات الادارية
تخفيفا عن أعباء الجهان الادارى المركزى وهى تعبر عن تراحم
مشكلات الادارة فى المدن وتضخم حجمها .

٤ - مجموعة أهداف تعنى بالنواحى الاقتصادية : وهى تعكس
الاحساس العام بالاسراف المالى والمبالغة فى تقدير النفقات من جانب
الجهان الادارى للدولة . وهذه المجموعة تعنى باعادة توزيع
الموارد المالية للجهان الادارى أى التركيز على اقتصاديات التشغيل
فى الادارة العامة أى كيفية ضغط المعروفات دون اضعاف المستوى
أو الحد من حجم ونطاق الخدمة الادارية .

هـ - مجموعة أهداف تعنى بالعنصر البشرى فى الجهاز الادارى :
وتعتبر عن الاحساس بانخفاض انتاجية العاملين فى المؤسسات
الادارية وذلك اما لعدم تفهمهم متطلبات العملية الادارية واما
لعدم ادراكهم للحديد الفنى فى أعمال الادارة ، أو لعدم الرضاء
الوظيفى .

ونلاحظ أن هذه المجموعات الخمس من الاهداف تختلف فى
أولوياتها والتركيز على بعضها دون الآخر حسب ظروف كل بلد
واحياجاته فى خطط الإصلاح الادارى .

تنفيذ الإصلاح الادارى

هذه المرحلة أصعب مراحل الإصلاح الادارى جميعا : فالمطلوب
تنفيذه برغم ارادة ورغبة الجهاز الارى ذاته ليس لانه رجعى
ولكن لان الجهاز الادارى يرى فى الإصلاح انه :

١ - اما انه لاداعى له .

٢ - اما انه سوف يمس مصالحه ويقلل من مزاياه التى حصل
عليها فى ظل الوضع الادارى - القائم قبل الإصلاح .

ومن ثم فمن الضرورى تهيئة المناخ الملائم لتنفيذ الإصلاح
الادارى قبل البدء فيه فعليا وذلك اما باتباع الاستراتيجية
الهجومية كالتجربة اليابانية - حيب قامت الحكومة بعد الحسرب
وبفرض الإصلاح بأخذ قرار بفصل ١٥٠.٠٠٠ موظف وذلك حتى يشعرب
الجهاز الادارى - للدولة بجدية الحركة الإصلاحية وأن السلطة

الادارية التقدمية . مما يؤدي الى تقبل العاملين أنفسهم للاصلاح
الادارى والدعوة الى أن - الاصلاح لا يمس مصالحهم ومزاياهم القائمة
الحالية . هذا عن المسالك والمناهج أو طريقة الاقتراب الاصلاحى
من الجهاز الادارى .

أدوات التنفيذ :

أما عن أدوات تنفيذ الاصلاح الادارى فهى أربع وسائل
يستخدم كلها أو أكثر من واحد منها فى مخطط الاصلاح الادارى
الواحد وهى :-

أولا - الوسيلة السياسية

أى استخدام العمل السياسى على أوسع نطاق لتنفيذ الاصلاح
وذلك تبعا للنظام السياسى وفى البلد المعين . وفى النظام السياسى
الغربى يتم ذلك عن طريق الاجهزة الحزبية ووسائل اعلامها والسلطة
التشريعية أما فى بلاد الحزب الواحد على النمط الشيوعى يقيم
الحزب بقيادة وتبنى عملية الاصلاح الادارى .

وفى الدول حديثة الاستقلال وحديثة النظام السياسى فسان
القيادة الحاكمة تقود هذه العملية الاساسية بالاساس - مستخدمة
التنظيمات المتاحة لها وإمثلة الوسيلة السياسية :

١ - عمليات التطهير : أى فعل بعض الشخصيات العامة من
مناصب ادارة تتولاها - بقرارات سياسية وذلك لأحداث هدمية
ادارية اصلاحية ولتخليص الجهاز الادارى من عناصر تقليدية فسي

تفكيرها تعارض السياسات الجديدة . وهذا الأسلوب كثيرا ما يستخدم في الدول النامية وفي الاتحاد السوفيتي ولكنه يندر اتباعه في الدول الغربية (١) .

٢ - تكوين لجان للتحري والاستقصاء والتفتيش والرقابة .
وهي تتكون بقرار من السلطة السياسية العليا وتستعين بلجان شئون العاملين والخبراء الفنيين وتقدم توصياتها ومقترحاتها الى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في وجهها السياسي الاداري وهذا النظام يوجد بانتشار كبير في بريطانيا والولايات المتحدة وكذلك لجنة الرقابة العامة في الاتحاد السوفيتي .

٣ - وسيلة تنظيمية اعادة تنظيم الجهاز الاداري للدولة بما يلائم الاهداف المراد تحقيقها بقيادات جديدة ومستويات ادارية جديدة وذلك بعد اللجوء بنجاح الى الوسيلتين السابقتين .

ونلاحظ ان الوسيلة السياسية للاصلاح الاداري - بصورها الثلاث لها أهمية قصوى في حالة الابعاد الضخمة للاصلاح الاداري أي في حالة الدولة التي حدث بها تحول خطير في نظامها السياسي فالتطهير يتناول القيادات الادارية وثيقة العلة بالنظام القديم وهو اعلان عن تغيير جذري في السياسة العامة للدولة .

(١) اتبعت معظم الدول النامية هذا الأسلوب غالبا ليس للاصلاح ولكن للتخلص من بعض الشخصيات غير الموالية .

ثانيا - الوسيلة الثانية : تخفيف البيروقراطية de-bureaucratization
أى نظام إدارى ، هو بيروقراطى أى يتصف بصفات الرسمية والتدرج
والموضوعية وتحكم علاقاته نظم معلنة فى شكل لوائح واجراءات
وقوانين تحدد علاقات الجهاز الإدارى بالمجتمع عن طريق هذه النظم.
وهكذا فإن اتباع وسيلة تخفيف البيروقراطية إنما تعبر عن عدم
صلاحية هذا النموذج البيروقراطى الذى أصبح جامدا لا يستجيب
لدواعى التغيير فى شكل عدم استجابته للتطور الفنى وكثرة
الاختناقات فى العمل الإدارى وشيوع ظاهرة الانعزال بين عناصر
القيادة وعناصر التنفيذ والمبالغة فى الرسمية والروتين فهذه
الوسيلة تستهدف تخفيف النظام الإدارى وتحريره من هذه القيود
والتنظيمات الرسمية الجامدة .

ومر هذه الوسيلة :

- ١ - تغيير وتجديد القيادات الإدارية دوريا لعدد زمنية
محدودة وذلك لاعطاء حركة ذاتية مستمرة للجهاز الإدارى .
- ٢ - الاهتمام بالبحث العلمى كوظيفة جديدة هامة لها أولوية
فى النظام الإدارى للدولة .
- ٣ - الاهتمام بتقوية أجهزة المشورة وتدعيم دورها فى عملية
صنع القرار الإدارى .
- ٤ - الاهتمام بالعلاقات الانسانية والرفاء الوظيفى ومعنويات
العاملين وحوافز العمل .

٥ - الاهتمام بعلاقات النظام الإدارى بالمجتمع عن طريق
الابحاث الميدانية وتحليل رأى العام . وهذه الوسيلة - تخفيف
البيروقراطية تعتبر وسيلة سهلة لانها مجرد تخفيف لقيود بعض
القنوات فى العمل الإدارى ولا تمل الى التغيير الحذرى أو التحول
فى النظام الإدارى ككل . وهذا من شأنه تقوية الحسد الإدارى لدفع
الدماء فى جزئياته .

ونلاحظ ان هذه الوسيلة سهلة ومغرية للدولة المتخلفة الا أن
المبالغة فيها قد تتحول الى سلبيات إدارية لا تعتبر اصلاحاً
إدارياً مثلاً :

١ - التغيير فى " نظم العمل - اللوائح - الاحكام - القيادات "
قد يترتب عليه المزيد من البيروقراطية وتعميقها .

٢ - انعدام الاستقرار الوظيفى فى المستويات الادارية -
القيادة نظراً لتحديد الزمنى لشغل الوظيفة .

٣ - البحوث النظرية قد تعطل الاعمال الادارية الواقعية .

٤ - الاهتمام البالغ بأراء المجتمع مما يجعل الادارة العامة
خائفة غير قاطعة فى ممارستها لعمالها .

ثالثاً - الوسيلة التشريعية :

الجهاز الإدارى يعمل فى ظل مجموعة كبيرة من القوانين
والنظم واللوائح التى تنظم وتحكم أعماله وعلاقاته - فالاصلاح الإدارى
قد يتم عن طريق اعادة النظر فى بعض هذه التشريعات واصعاد

• صياغتها في الاطار العام المنظم للتصرفات الادارية •

مثلا : التعديلات التشريعية في قانون الخدمة المدنية وفسي

لائحة العاملين بالقطاع العام في مصر •

ويعيب هذا الاسلوب :

١ - لا يهتم بمحتوى ومضمون العمل الادارى واقعيًا •

٢ - يفترض أن العاملين سوف يتبعون هذه القواعد بحرفياتها •

٣ - كثرة اللجوء الى هذه الوسيلة هو تعقيد للعمل الادارى وارباك

للاعمال المستقرة ؛

رابعًا - الوسيلة السلوكية :

أى تغيير الاتجاهات السلوكية (Behavioral Attitudes)

للعاملين في الجهاز الادارى فقد تكون التشريعات مناسبة وقد

يكون النموذج البيروقراطى صحيحا وقد تكون الظروف السياسية

ملائمة • ولكن تبقى سلوكيات العاملين وتصرفاتهم واتجاهاتهم في شكل

اخطاء ادارية وهذه الوسيلة السلوكية هي اصعب وسائل تنفيذ

الاصلاح الادارى وان كانت تمثل ادراكا حقيقيا وبصيرة نافذة

لدى الذين يأخذون بها في برامجهم الإصلاحية فالسلوك البشرى هو

العنصر الحاسم في العمل الادارى • ولكن تبقى المشكلة هي كيفية

احداث التغيير السلوكى للعاملين في الجهاز الادارى وهذا هو

الفصل الاخير في انجام الاصلاح الادارى ويحتاج الى وقت طويل

قد لا يتحملته مقتضيات الاصلاح الادارى ، هذا الاسلوب يركز على

تحقيق مقومات أساسية هي :-

• تكوين الاطار العام السلوكى للخدمة المدنية على دعائمات اخلاقية مقبولة .

• الاعتراف بأن الجهاز الادارى يمثل البيت الثانى للعاملين فيه أى ضرورة تهيئة أفضل الظروف التى تحبب الافراد فى مكان عملهم .

• ضرورة الاعتراف بمبدأ التوسع فى التفويض بصفة مستمرة وتطوير مضمون ومدى التفويض بحيث يزداد باستمرار .

• مبدأ التنمية والتدريب المتدرج للعاملين - منذ التعيين حتى ترك الخدمة - على استخدام السلطة المفوضة تدريجيا ، هذا الى جانب توجيه التدريب نحو تنمية الفرد وتقوية احساسه بالمسئولية العامة وبالانتماء الى الخدمة أكثر من توجيه التدريب الى الوظيفة (1) .
(Less job, related and more developmental and carrer-related) .

وعموما فان الوسائل الاربعة المذكورة (السياسية - تخفيف البيروقراطية - التشريعية - السلوكية) تعتبر كلها وسائل متكاملة فيما بينها تحتاج اليها جميعا مخططات الاصلاح الادارى نظرا لاختلاف مداها وآثارها وفترتها الزمنية .

(1) يراجع تقارير كلية الخدمة المدنية فى المملكة المتحدة .

College of the Civil Service Annual Reports
U.K.

من ١٩٧١ الى ١٩٨١ .

توقيت التنفيذ :

والمقصود بذلك اختيار الوقت المناسب : سياسيا وإداريا لتنفيذ الإصلاح الإداري . سياسيا فإن التوقيت الملائم يتحقق عندما تنهيا التعبئة العامة للمشاعر الوطنية تجاه أهمية وحيوية الإصلاح .

وإداريا ، فإن التوقيت لابد وأن يعنى بمدى استعداد جهاز أو أداة الإصلاح للسير قدما بخطى الإصلاح الإداري (1) .

وتوقيت التنفيذ فى غاية الأهمية لنجاح تنفيذ الإصلاح الإداري . وعادة ما يحتاج الأمر الى " تمهيد " سياسى على أوسع نطاق يتهيأ معه العقل العام للمواطن وللادارة لعملية الإصلاح - ولا يمكن أن تتم هذه التعبئة الا فى ظل الاهتمام الاقصى للقيادة العليا للدولة .

كذلك لابد من تهيئة " الجهاز " الذى سيتولى القيام بتنفيذ الإصلاح الإداري من حيث " الخبرات " و " الوسائل " حتى يبدأ هذه العملية بكفاءة ويتطلب ذلك توطيد علاقات ذلك الجهاز بالوحدات التنفيذية فى الجهاز الإداري حتى يتحقق التعاون بين الاثنين .

Edward Weidner (ed.); Development Adminis- (1)
tration in Asia Duke, 1970 , Ch.4 .

كذلك
Hahn Been Lee ; Administrative Reform in Asia,
Manila : EROPA 1970, Ch.VL.

تقديم الاصلاح الادارى

أى قياس المتحقق فعلا من أهداف الاصلاح الادارى وهى مرحلة تمثل مشاكل كثيرة مثلا ماهى كيفية قياس عائد الاصلاح حيث أن الاصلاح الادارى لا يطلب لذاته بل هو وسيلة حتمية ملازمة لوسيلة حتمية أخرى هى كفاءة الادارة . فالادارة ليست غاية بل وسيلة أخرى وتهيشتها من أجل تحقيق الاهداف .

وهنا نجد سلسلة طويلة من الاهداف التى تخضع للتقييم مما يجعل التقييم غير عملى بالمرة فى انجازات الاصلاح الادارى . . الا انه برغم صعوبة التقييم فهو لازم ويمكن نسبيا على أساس معيار معين هو مدى مساهمة برامج الاصلاح الادارى فى تحسين الأوضاع الادارية العامة للدولة . والتقييم فى هذه الحالة يمكن من طريق المؤشر السياسى وهو قياس الاحساس بزوال المشكلة الادارية - فهو أيضا عملية سياسية - فمن شعر بالمشكلة يكون هو الاقدر على الحكم على ما اذا كانت مستمرة بنفس الدرجة أم متفائلة أم منتهية وهنا نجد دور مؤسسات السياسة العامة فى قياس درجة الرفاه العام من الادارة مثل دورها فى المبادأة بالاصلاح الادارى .

لمؤسسات السياسة العامة تبدأ بغتم دورة الاصلاح الادارى وتقللها بالمبادأة وبالتقييم - وهكذا تلعب دورا خطيرا فى اصلاح الادارى وذلك لان مؤسسات السياسة العامة تعبر عن مقتضيات الاصلاح الادارى تعبيرا موضوعيا واضحا وتمكن الرغبة فى تحقيق أهداف اجتماعية يعصب على الجهاز الادارى الحالى القيام بها .

نخلص من ذلك الى تأكيد أهمية الوعي بالشروط السياسية
المبدئية (Political pre requisities) فى انجاح ادارة
التنمية والاصلاح الادارى والبديل الوحيد الواضح امامنا هو حالة
الازمة (State of crisis) تعاني منها الدولة النامية
ذات النظام السياسى العاخر وهى أزمة تتكاتف حلقاتها فى افشال
التنمية .

ان تقييم الاصلاح الادارى يجب أن يقيس نتائج الخطط والبرامج
الاصلاحية من منطلقين :-

الاول - الكفاءة ، بمعنى الالتزام بما تم تحديده مسبقا من
هذه الخطط والبرامج وحسب التوقعيات والتكلفة المحددة .

الثانى - الفاعلية ، بمعنى احداث الاثار الايجابية فى النظام
السياسى ، بمعنى ادق تحقيق الرضاء العام (Public Consent)
للقطاع الاعظم من المواطنين المتعاملين مع ادارة التنمية . والقياس
الاول له طابع فنى أما القياس الثانى فله طابع سياسى . وكلاهما
ضرورى للقول بنجاح السياسة العامة فى تحقيق الاصلاح الادارى .

تنظيم جهاز الاصلاح الادارى

ان تنظيم جهاز الاصلاح الادارى يجب أن يكون أقرب مايكون
الى القيادة العليا المسؤولة عن رسم السياسات العامة فى الدولة
وهذا يحقق :-

١ - الاعتراف بأن تحويل خطط الاصلاح الادارى الى واقع
ملموس يحتاج الى مجموعة من القرارات الرئيسية التى تدخل فى

نطاق السياسة العامة .

٢ - الاعتراف بصفة الاستمرار في وظيفة الاصلاح الادارى وهو .
الجانب الذى يهدف الى تنسيق العمل الادارى أثناء التنفيذ - والتنسيق
يدخل فى صميم اختصاص وانشطة القيادة العليا .

٣ - أن هذا يكسب جهاز الاصلاح الادارى الاحترام اللازم من
كافة عناصر ومستويات العمل الادارى .

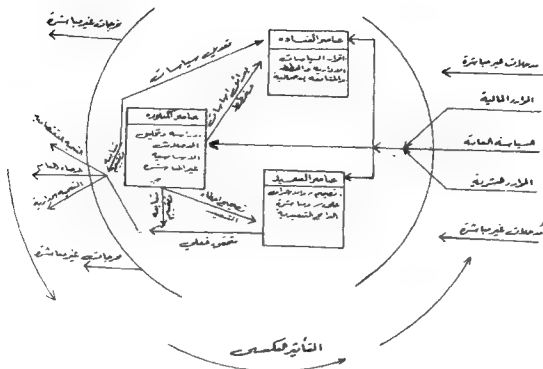
٤ - ان هذا يجعل الاصلاح أقرب مايكون الى باقى عناصر
المشورة المسئولة عن التخطيط الاقتصادى وهو الوضع الامثل له .

نصل اذا بعد ذلك الى تأكيد موقع جهاز الاصلاح الادارى كأهم
عناصر المشورة التى تعمل جميعا متضافرة كجهاز أركان عاممة
لعناصر القيادة فى الدولة .

ويستلزم الامر فى اعتقادنا وجود قدر من التنسيق والتعاون
الفعال المثمر بين كافة عناصر المشورة - أن تحقيق ذلك التنسيق
يجب أن يصبح أول المهام لجهاز الاصلاح الادارى ذاته - اذ عليه
خلق الوسائل اللازمة لتحقيقه ، كما عليه متابعة فعالية ذلك
التنسيق وازالة كافة العقبات التى تعترضه .

ويظهر من الشكل رقم (٧) جهاز الاصلاح الادارى كأحد أهم
عناصر المشورة فى الجهاز الادارى والديناميكيات التى يعمل مسن
خلالها .

مدخلات "Inputs" أنشطة "Activities" مخرجات "Outputs"



شكل رقم (٧) جهاز الإصلاح الإداري أحد عناصر المشورة الهامة

ويعمل جهاز الإصلاح الإداري من خلال الأنشطة التي يبينها الشكل السابق وهي :-

أولاً - تحليل المدخلات والتي تتمثل في السياسة العامة ومكوناتها من موارد بشرية وموارد مالية . وفي إطار متفهم للمتغيرات الاجتماعية الأخرى .

ثانياً - دراسة المدخلات توصل إلى رفع البدائل لخطط وبرامج الإصلاح الإداري إلى عناصر القيادة المسؤولة عن اقرار السياسات العامة في مجال الإصلاح الإداري .

ثالثاً - بعد اقرار السياسات العامة تقوم عناصر الإصلاح الإداري بمتابعة الأنشطة التنفيذية لتقييم نتائج الأعمال وتصحيح

أخطاء التنفيذ أول بأول .

رابعا - تقييم عوائد الأنشطة الادارية ومدى مآتحققه من
فاعلية من خلال قياس نتائج التنمية الاقتصادية ونتائج التنمية
الادارية ورضا المواطن عن الادارة .

خامسا - اقتراح التعديلات الملائمة على الخطط والبرامج
نتيجة ذلك التقييم (١) .

ويحتاج تشغيل ذلك الجهاز الى وجود كوادر بشرية للعمل فى
أجهزة الإصلاح الادارى لنوعيه خاصة مع ملاحظة ان هؤلاء هم جزء
من بعضهم البعض ومن جميع العاملين فى مختلف مستويات الخدمة
حتى يمكنهم أن يساهموا مساهمة فعالة وإيجابية فى الوصل
بالقيادة والتوجيه اللذين ينهض بهما أعضاء الادارة العليا الى
درجة أقرب الى الكمال .

ولكن هذه المجموعة من العاملين فى الإصلاح الادارى تمثل
نوعا محددا من ذوى الخبرة الادارية ، وأن أحسن وسيلة لتوزيع
الصفات الخاصة المطلوبة فى موظف الإصلاح الادارى هو أن نوضح
المشكلات المألوفة التى يصادفها ذلك النوع من الموظفين عند
تأدية أعمالهم .

ويجب أن نلاحظ أن هذه المشكلات يمكن أن تبرز بالنسبة لكل
الاداريين ، ولكنها مألوفة فى عمليات الإصلاح الادارى ، كما يجب

(١) راجع الفصل الثانى .

أن نلاحظ كذلك ان درجة ظهور هذه المشكلات تختلف من جهاز الى آخر ، وفى الجهاز الواحد من منظمة الى أخرى ، ومن وقت الى آخر تبعاً لدرجة الكفاءة فى الجهاز الإدارى . وفيما يلى بعض هذه المشكلات :

١ - تهيئة المناخ للتعاون :

أى الحصول على تأييد باقى أعضاء المنظمة لما يقوم به رجل الإصلاح الإدارى ، والواقع ان رجل الإصلاح الإدارى هو رجل التغيير ، وهو لابد وأن يواجه نوعاً من ردود الفعل من الموظفين يختلف عن الذى ينشأ عن علاقاتهم العادية . لذلك لابد أن يكون أكثر من إدارى إذ أنه فى الواقع نوع خاص من الإداريين . ويجب أن يكون قادراً دائماً على الحصول على تأييد الإداريين .

٢ - تجنب المقاومة :

خصوصاً فى حالات التغيير - فالإصلاح الإدارى يقترن فى ذهن الموظف بالتغيير والتغيير له مفهوم بسيط وسطحى فى ذهن معظم الموظفين وهو تغيير فى الموظفين ، ولابد أن يكون له رد فعل فى المقاومة من الموظفين .

٣ - عدم المبالغة فى إعلان النتائج المتوقعة من الخطوة :

ذلك ان الواقعية فى الإصلاح الإدارى شرط لازم لنجاحه ، لان الإصلاح الإدارى عملية مستمرة ، وعملية انسانية فى نفس الوقت يحتاج الى اثبات دائم لتحقيقه لما هدف اليه فى الاصل . والخطة

الواقعية هي الخطة التي يمكن تحقيقها ، ولا نقصد بالواقعية أن تكون الخطة خطة تقليدية أي تضع نفس الاهداف التي سبق تحقيقها ، فالمفروض في الخطط محاولة تطوير ماتحقق دائما وفي كل الاوقات . ولكن المفروض في نفس الوقت عدم المبالغة في تقدير مايمكن تحقيقه . ان المبالغة تؤدي كثيرا الى خيبة الامل وبالتالي فقدان الثقة في التخطيط والمخططين . واذا أردنا وضع بعض الصفات التي يجب أن يتصف بها موظف التخطيط ، على ضوء المشكلات - المألوفة في عمله فاننا نجد صعوبة كبيرة في تحديد هذه الصفات ، ولكن هناك الصفات العامة التي نعتقد انها لازمة لشغل وظائف التخطيط .

وأولى هذه الصفات ، هي الخبرة الواسعة بالادارة . فموظف الاصلاح يجب أن يلم بتفاصيل العمل الاداري في الوحدة التي يلحق للعمل بها ليس فقط لتداخل هذا مع جوهر العمل الاصلاحى ، ولكن لان احساس الموظفين التنفيذيين بذلك يقربهم الى موظف الاصلاح ويجعلهم يشقون بأفكاره ويتقبلونها بسرعة .

وثانى الصفات الضرورية في رجل الاصلاح أن يكون قادرا على الاتصال (Able to Communicate) ، ان رجل الاصلاح صاحب الافكار اللازمة لن يكون ذو فائدة كبيرة الا لو استطاع توصيل هذه الافكار الى العاملين بالمنظمة ويرتبط هذا بالضرورة بالقدرة على أخذ افكار المجموعة وبناء مقترحاته مستندا على هذه الافكار . ويحتاج التخطيط الى " عالم انسان " لا عالم متكبر ، الى خبير معتز بخبرته ومعتز في نفس الوقت بخبرة الآخرين واراؤهم . وبدون هذا لن يرى المخطط الامكانيات الحقيقية

للمعمل ولن يستطيع اخراج واستغلال الطاقات الانسانية للعاملين .
ولا بد ان ترتبط الخبرة بالعلوم الادارية ومهاراتها ووسائلها
العملية بالصفات الاضافية الاساسية التي يجب ان توضع في مواصفات
وظائف الاعلام الادارى . وهذا يعنى ان تملأ الوظائف من بين ذوى
الخبرة الحاصلين على تدريب علمى خاص فى الادارة والعلوم الاساسية
المرتبطة بها .

ان أنشطة الاعلام الادارى حسب النموذج الذى عرضناه فى
الشكل السابق رقم (٧) يعنى ان هذه الأنشطة تتصف بالاتي :-

• هى أنشطة ديناميكية تتابع باستمرار المتغيرات
المحيطة بالعمل الادارى سواء كمجموعة مدخلات مباشرة أو غير
مباشرة أو كنتائج متحققة (مخرجات) .

• هى أنشطة لا يعنى ارتباطها بعناصر القيادة انعزالها
عن عناصر التنفيذ بل هى تعمل مع عناصر التنفيذ وتتعاون كامل
معها .

• هى أنشطة تعنى بتصحيح اخطاء التنفيذ أول بأول حتى
نصل الى النتائج المرغوب فيها .

• هى أنشطة مدعومة بعناصر بشرية ذات كفاءة عالية -
تتسم بالاحساس المرتفع بالمهنة والولاء للسياسة العامة والوعود
المفوضى . بالمتغيرات المحيطة بالأنشطة الادارية .

مشكلات الإصلاح الإداري

نستعرض الآن أهم المشكلات التي تواجه أجهزة الإصلاح الإداري في الدول النامية .

إن إنشاء جهاز للإصلاح الإداري ، وفق الأسس النظرية التي المحنا الي بعضها هو خطوة أساسية للنجاح في إدارة التنمية . وسوف ينتج لنا ذلك التنظيم تدريجيا وعلى المدى الطويل مخططات للإصلاح الإداري أو خطط إدارية للدولة وسوف تكون هذه الخطط تدريجيا متفهمة للجانبين " الإداري والاجتماعي " للإصلاح الإداري . ولكننا نؤكد للقاري أن هناك مجموعة كبيرة من المشكلات التي تواجه الإصلاح الإداري في الدولة النامية .

ويمكن أن نوجز أهم المشكلات التي تواجه ظهور وتطور ونجاح الإصلاح في الدولة النامية .

المشكلة السياسية

إن أخطر مشكلات الإصلاح الإداري هي المشكلة السياسية بمعنى عدم استقرار النظام السياسي ، وبمعنى عدم كفاءة نظام الاتصالات بين القيادة العليا لإدارة التنمية من ناحية والرأي العام من الأخرى .

وبالنسبة إلى عدم استقرار النظام السياسي فإذا أهم مظاهره كثرة التغيير في السياسة العامة (١) .

(١) من أهم أسباب ذلك كثرة الانقلابات في الدول النامية إذ لاحظ أنه في أكثر من ٨٠ دولة نالت استقلالها بعد الحرب الثانية وقعت

فعدم استقرار نظام الحكم يؤدي الى عدم وضوح غايات محددة للتنمية والاصلاح الادارى وقيام السياسة العامة على أساس غير ثابت مما يؤدي باحتمالات نجاح الاصلاح الادارى ومخططاته اذ أن من أهم متطلبات هذا النجاح قيام المفهوم العلمى للنظام السياسى وهو ما لا يتحقق الا فى ظل استقرار طويل المدى يسمح ببساطة السياسة العامة حول غايات واضحة .

ومن الناحية الاخرى قد يكون النظام السياسى مستقرا بمعنى وجود نظام حكم قوى يسيطر على ادارة التنمية ولكن ومع ذلك تتصف مثل تلك النظم فى معظم حالات الدول النامية بفجف نظام الاتصالات السياسية - فتضع القيادة العليا تصوراتها لادارة التنمية مستندة اى على اوهام عقائدية (Ideological Illusions) تصور لها المجتمع الامثل الذى تبغى تحقيقه بادارة التنمية على غير أساس موضوعى - وقد تضع تصوراتها بأمل اعطاء مكاسب سريعة تؤثر (Impressive) فى الجماهير - وهنا يجد جهاز الاصلاح الادارى أنه مطالب بوضع توصيات لاهداف غير واقعية أو غير موضوعية ولا يمكن أن يكون - المخرج النهائي الا عنوانا لفشل الجميع واضع الخطة والهدف والمنفذ وخبير الاصلاح الادارى - والخطر من ذلك ان جهاز الاصلاح الادارى فى مناخ سياسى مغلق (Closed) غير منفتح يعيم هو نفسه جزء من ميكانيزم " تبرير اوهام

أكثر من انقلاب فى ٤٠ ٪ منها حتى نهاية الستينيات .
F.R.Von Der Nehden " Politics of the Developing Nations " , N.Y . 1968 .

القيادة " وتمويرها على عكس حقيقتها ويفقد ذلك الجهاز تدريجيا مفومات وجوده ويصبح في حاجة الى حركة اصلاح تهتز من أساسه ضمن وجوده في بنيان عضوى لا يستطيع التطور والاستمرار . والمشكلة السياسية للاصلاح الادارى قد تأخذ شكلا آخر هو التناقض بين أهداف الاصلاح العامة وأهداف الاصلاح الادارى كما تضعها أجهزة الاصلاح الادارى . تعبر هذه الحالة عن " مأزق " سياسى تقع فيه القيادات السياسية في بعض الدول النامية - اذ تنقطعصلة بين جهاز وضع السياسات العامة وجهاز تنفيذها وهو وضع تمل اليه النظم السياسية التى تتصف بالجمود وعدم توافر الشروط المبدئية اللازمة لإدارة التنمية .

المشكلة النفسية

ولكن توجد مصاب أخرى أمام جهاز الاصلاح الادارى ، منها صعوبة حصول الخطة الادارية على التأييد الفعلى الذى يمكن للخطة الاقتصادية ان تحصل عليه عادة بشئ أقل من المصوبة . فالاصلاح الادارى يمثل نشاط ادارى يفترض ضرورة قيام الأجهزة الادارية التنفيذية به حتى بعد اعلان قيام برامج للاصلاح الادارى . اذ أن الاصلاح الادارى هو نشاط رئيسى للهيئة الادارية على كافة مستويات العمل فى الجهاز الادارى ، وعلان الخطة الادارية قد يتصوره اعضاء الهيئة الادارية على أنه تدخل فى شئونهم أو سحب نشاط هام منهم . - وبالطبع هذه صورة غير حقيقية فوجود الخطة الادارية يؤكد النشاط التخطيطى للهيئة الادارية ولا يفعله أو يقلل من شأنه أى حال من الاحوال . ولكن المشكلة الحقيقية ليست فى عليم

خبراء الإدارة بهذه الحقيقة ولكن فى معرفة واقتناع الهيئـة الادارية بها . وهذا لا يتحقق الا تبعا للاسلوب الذى يمارس به جهاز الاصلاح الادارى اختصاصاته . فلو قام ذلك الجهاز بوضع الخطة على أساس مفهوم المشاركة الحقيقية بينه وبين الأجهزة الادارية المختلفة فان هذا يحقق تقدما كبيرا عن طريق الحصول على التأييد الفعلى لخطط الاصلاح الادارى .

وهذه المشكلة تأخذ ابعادا سيكولوجية طالما أننا نرى أن المسؤولين فى عناصر التنفيذ سيرفضون دائما أى محاولة لتمحيص اسلوب تنفيذهم للعمل وبتطوير واستخدام الاساليب الحديثة لمسى المشاركة يمكن تقليل خطورة تلك المشكلة . ومن أهم الاساليب التى يمكن - استخدامها هنا هو اشراك الرأى العام فى وضع أولويات الاصلاح الادارى ومتابعة تنفيذ الاعمال الادارية حتى يكون ممثل الاصلاح الادارى مسئولا أمام الرأى العام وحتى يعبر عن استجابة هذا الرأى .

مشكلة خبراء الاصلاح الادارى

والمشكلة الثالثة التى يمكن ان تواجه الاصلاح الادارى هى النقص فى خبراء الاصلاح الادارى . ان خبير الاصلاح الادارى هو فى الواقع ادارى على درجة عالية من الكفاءة ويمتلك خبرة ادارية متنوعة واسعة . وعلاوة على ذلك فهو يملك قدرات خاصة تتعلق بالقدرة على الاتصال والحصول على آراء الآخرين ونقل افكاره - اليهم . وتمثل هذه المهارات عنصرا نادرا فى الجهاز الادارى مى

الدول النامية بشكل عام . وأمام هذه الندرة يكون من الصعب حرمان الأجهزة الادارية من هذا العنصر وتركيزه فى جهاز الاعلام الادارى . ولعل من أهم وسائل مواجهة هذه المشكلة هو ايجاد وسيلة فعالة لتجنيد كادر ادارى من بين اعضاء الهيئة الادارية واعمداده وتدريبه على عمليات الاعلام الادارى . ومن أهم منطلقات الاختيار هنا صفات القيادة فى خبير اصلاح الادارى الذى هو فى اعتقادنا أحد نوعين :

الاول - نوع قيادى يملك القدرات الابتكارية التى تمكنه من جذب اهتمامات المنفذين والاستماع الى آرائهم وتعليقاتهم وكسبهم الى جانب قضايا الاعلام الادارى وهؤلاء هم قادة الاعلام الادارى .

الثانى - نوع متخصص أكثر منه أى شئ آخر - وهو فئسى الواقع يمثل عدة تخصصات وهذا الخبير المتخصص لابد كذلك أن يمتلك نواة الصفات القيادية حيث أن عمله المتخصص وفى أى مجال يتم فى وسط ادارى لابد أن يقيم معه أوثق الروابط وأن يكتسب ثقته واحترامه .

المشكلة الاجتماعية

ويمكن الاشارة الى المشكلة الرابعة وهى مشكلة ضرورة تغذية مهارات خبراء الاعلام الادارى بالقدرة على أخذ النظرة الاجتماعية للمشكلات الادارية حتى يمكنهم تفهم وتطبيق القواعد العلمية فئسى الادارة واستخدام مهاراتهم وخبراتهم فى اطار يتفهم أهداف التغيير الاجتماعى تفهما أساسيا ناجحا . ولن تكون هذه المشكلة مستعصية على الحل اذا ما اعترفنا بأهمية التأهيل الاجتماعى

لخبراء الإصلاح الإداري أي اقتناعهم بفلسفة النظام القائم وأبعاده
وبغن تأكيد المعالم الاجتماعية لهذا النظام حتى يصبحوا لا مجرد
خبراء في التخطيط الإداري فحسب وإنما خبراء يؤمنون بأهداف
واضحة لديهم الرغبة الأكيدة لتحقيقها وفي نجاحها .

ونحن هنا نشير إلى قضية بالغة الأهمية في تصورنا . أن
خبير الإصلاح الإداري إذا كان لابد له من النجاح في عمله لابد
وأن يكون قائدا في موقعه (سواء كان قائدا رئيسيا للإصلاح
أم مجرد متخصص في مجال محدود) وهذا يستلزم امتلاكه لقدرات
لا تتوافر له إلا إذا امتلك الحد الأدنى المطلوب من الاقتناع
بغايات السياسة العامة التي يعمل على تطوير وهائف إدارتها
ولا يعني ذلك أننا ندعو إلى نظرية فاشية في الولاء السياسي
بقدر ماتعنى في الواقع دعوتنا إلى أن يكون للنظام السياسي
القدرة على جذب تلك الخبرات والكفاءات إلى جانب غاياته وسياساته
وهذا لا يتحقق إلا في نظام سياسي ناجم متطور . أن النظام
السياسي الذي يفرض الولاء هو نظام مختلف تماما عن نظام سياسي
يجذب الولاء فالاول يحافظ على المظهر دون المحتوى ولا يتحسول
الإصلاح الإداري فيه في الاتجاه الصحيح .

مشكلة أهداف التنمية

أما المشكلة الخامسة في اعتقادنا ، فتعود إلى عجز جهاز
الإصلاح الإداري في معظم الدول النامية عن اللحاق بقرارات السياسة
الخاصة بالتنمية فالسياسة النامية تبدو كما لو كانت في سياق

مع الزمن وضد التخلف وهذا يؤدي الى خروج المنظمات "القوانينيين" واللوائح "والمخطط والمشاريع ... الخ الخاصة بالتنمية بسرعة يعجز أى جهاز للاصلاح الادارى عن أن يسايرها بدراساته ومشاوراته وتكون النتيجة انه بعد فترة تحدث فجوة زمن كبيرة بالغة الاتساع بين تنظيمات التنمية من ناحية وخطط الاصلاح الادارى من ناحية الاخرى - أى أن التنفيذ لا ينتظر المشورة عادة بل يتخطاها - وتجد المشورة انها تلتهل وتراعى التنفيذ فى محاولات ترشيده .

ومن نتائج هذه المشكلة بالطبع تراكم هائل واحيانا مخيف فى المشكلات الادارية التنفيذية التى تنتظر العلاج . كما أن من نتائجها كذلك نمو احساس عدم أهمية الاصلاح الادارى بل وعدم جدواه حيث تروج لذلك بعض أجهزة التنفيذ ، فها هو جهاز الاصلاح الادارى ، لا صوت له ومشورته لا يتم الاستماع اليها الا بعد التنفيذ .

الا أن اخطر نتيجة لهذه المشكلة هو تحول جهاز الاصلاح الادارى الى ناقد لازم لوحدات التنفيذ . أن تخطى المشورة يخلق احساسا مستمرا بعدم الرضا لدى جهاز الاصلاح الادارى عن التنفيذ . وهذا يخلق أزمة ثقة بين وحدات التنفيذ من ناحية وجهات الاصلاح الادارى من ناحية أخرى وهذا يكون فى النهاية على حساب كفاءة الاصلاح الادارى .

ولعل هذه النتيجة هي أحد العوامل التى تتفاخر معها لتهدم نظام ادارة التنمية ذاته واحلال نظام آخر مكانه .

اذ أن سريان الاحساس بعدم الرضا الى هذا المستوى يكون -
كما لاحظنا من قبل سببا في احداث تغييرات جذرية قد تطرأ
بالنظام كله .

مشكلة تعدد الاجهزة

أما المشكلة السادسة للاصلاح الادارى فتعود الى نمو عـدة
أجهزة ترتبط بصورة أو بأخرى بأنشطة الاصلاح الادارى مع صعوبة
التنسيق بينها جميعا أو اخضاعها لدرجة أو أخرى من درجات
" الرعاية " من الجهاز الاساسى للاصلاح الادارى .

وترجع هذه المشكلة الى أسباب كثيرة من هذه الاسباب
صعوبة تحديد مفهوم الاعلام الادارى فى الدولة النامية " فتكون "
" المائدة " مقبولة للجميع الكل يقدم ما يعتقد أنه أشهى أطباقها .

ومن الاسباب ، ما يرجع الى طبيعة الاعلام الادارى ذاته
وارتباطه بنواحى مالية وإدارية واقتصادية ... الخ - مما يجعل
أجهزة متعددة فى الدولة فى تخصصات متفرقة تساهم فى الاصلاح
الادارى ، كل حسب طاقته ورغبته . ومن الاسباب كذلك أن الاصلاح
الادارى وله ماله من أهمية فى الدولة النامية ، يصعب مظمع
كافة أجهزة التنفيذ بأن تعلن أنها من دعائه والعاملين على
رفع رايته .

وتكون النتيجة ما يشبه المثل الشعبى المصرى الذى يصف حيرة
" أم العروسة " وأم العروسة هنا هى جهاز الاصلاح الادارى .

وأبسط ما يترتب على ذلك ، أن ينال جهاز الإصلاح الإداري كل اللوم على العثرات ولا ينال أقل المديم على النجاحات .

ولعل من أهم وسائل مواجهة هذه المشكلة تبني النظرة التي أوردناها في الفصول السابقة لمفهوم وظيفة عناصر المشورة - إذ لابد أن تعمل كافة قطاعات تلك العناصر معا في تعاون وتكاتف لتحقيق أقصى كفاءة للوظيفة الإدارية في إدارة التنمية . فجهاز الإصلاح الإداري وفي نهاية الامر هو أحد تشكيلات عناصر المشورة في الدولة وهي العناصر التي لاغنى عنها لكفاءة تشغيل إدارة التنمية .

كذلك لابد وأن تكون كافة هذه العناصر قريبة الى القيادة العليا تعمل جميعا على تقديم مشورتها متناسقة ومتكاملة لتلك القيادة .

مفهوم الخدمة المدنية

تعد الخدمة في هيئات الدولة من قبيل الخدمة العامة - **Public Service** وتنقسم تلك الخدمة العامة بشكل عام الى قسمين رئيسيين هما :-

» الخدمة العسكرية : وتعتبر عن الخدمة العامة في كفاءة الاجهزة العسكرية للدولة .

» الخدمة المدنية : (Civil Service) وتعتبر عن الخدمة العامة في الهيئات العامة غير العسكرية . وأهم فرع في الخدمة المدنية هو الذي يضم العاملين في المنظمات الحكومية (المصلحية ، المؤسسة العامة ، المحليات) .

ولهذا الفرع سمات خاصة تميزه عن الخدمة العسكرية وعن
الخدمة فى قطاعات الاعمال الاعلى وتنبع هذه السمات من طبيعة
تلك الخدمة وهى :-

(١) ان الخدمة المدنية تحتاج الى هيئة ادارية ذات خبرة
وممارسة عميقتين لخطورة المسئوليات التى تقوم بها ولذا يجب
أن يعتمد على أعضاء الخدمة ذاتها ، دون اغفال أعمية تغذية
الخدمة من آن لآخر ببعض الدماء الجديدة .

(٢) أن الخدمة المدنية والتى تضم منفذى السياسة العامة
تحتاج الى هيئة ادارية بعيدة عن الخوف من الفصل " التعسفى "
وتكون مطمئنة الى حقها فى ابداء الرأى وخدمة المواطنين جميعها
بموضوعية لذا يجب تأمين العاملين فيها واشعارهم بالطمأنينة .

ويضع هذا طابعا مميزا للعمل فى الخدمة المدنية اذ يخضع
العمل لمجموعة من القواعد العامة التى عادة ما تؤكد بعض القواعد
الهامة مثل : ضمانات الموظف أسلوب التعيين والترقية والنقل
وحقوق المعاشات والضمانات الاجتماعية والتزامات الموظف
العام ... الخ (١) .

(١) راجع لنا - نظرية الادارة العامة - دار المعارف (الطبعة
الخامسة) القاهرة ١٩٨٢ .

وعادة يتم تقنين هذه القواعد وتطبيق احكامها على جميع العاملين فى كافة منظمات الجهاز الادارى ، وتنظيم العملية تحت اشراف مجلس أو هيئة الخدمة المدنية تكون بمثابة " إدارة الافراد" بمنظمة الجهاز الادارى .

وفى بعض الاحيان يستثنى من هذه القواعد أو من بعضها بعض المنظمات العاملة فى اطار الجهاز الادارى ذات الطبيعة الخاصة (مثل المؤسسات العامة) بشرط التنسيق مع التعليمات المطبقة على العاملين فى باقى منظمات الجهاز الادارى .

وترتبط شئون الخدمة المدنية كذلك ارتباطا وثيقا ، بالميزانية العامة للدولة ، فتكوين الوظائف العامة هو عنصر هام من عناصر الميزانية التى تمثل قييدا على تنظيم الخدمة المدنية .

وقد جرت العادة على أن يكون انشاء والغاء الوظائف العامة من الامور التى تهم القائمين على شئون الميزانية فى الدولة ويكون لهم دور واضح فى ذلك الشأن .

كما أن الخدمة المدنية ترتبط بالسياسة العامة بصورة أو بأخرى . وفى بعض النظم يكون من الضرورى حياد " الموظف " فى النواحي السياسية ، بينما فى نظم أخرى يكون العكس هو المطلوب ، أى الالتزام السياسى للموظف العام .

وفى النظم الحزبية (Party Political Systems) يكون من غير المسموم به أن يظهر الموظف العام أى ميول أو " تحزب "

فى أعماله الرسمية وتقوم الافتراضات فى هذا النظام على أساس
امكان حيادية الموظف - على الاقل - نسبيا .

بينما فى النظم السياسية الموجهة ، يكون اقتناع الموظف
العام بالسياسة الحاكمة وبأهدافها وتعاطفه معها شرطا ضروريا
لتبوء الوظائف العامة خصوصا فى المراكز القيادية ومراكز الاحتكاك
بالجماهير . وفى أى الاحوال فان الخدمة المدنية يجب أن تستند
على قواعد اخلاقية مقبولة من المجتمع ، لان تلك الخدمة هى
المرآة التى ينعكس فى سلوك اعضائها غايات السياسة العامة ، بل
لا نعدو الحقيقة اذ رأينا فى الخدمة المدنية أحد أهم مؤسسات
النظام السياسى والتى تعتبر مصدرا هاما لتقرير استقـرار
وتطوره الناجم . ان عضو الخدمة المدنية ليس مجرد أحد العاملين
فى جهاز ضخم ، بل هو بالضرورة منفذ ومؤثر للسياسة العامة
وتزداد هذه الاهمية فى الدول النامية نتيجة الاتساع والاهمية
الكبرى للسياسة العامة ، ونتيجة النفوذ الكبير الذى تمارسه الادارة
العامة فى نطاق النظام السياسى ومن هنا يزداد أهمية ابـسـراز
أهمية خـلقـيات الخدمة العامة المدنية (Ethics of the Civil Service)
والتي تعنى القواعد العرفية للسلوك والتي تعبى بالممارسة أمـسـرا
مقبولا من الادارة ومن المواطن على السواء والتي تكون بالتالى
منصر تأثير قوى على السلوك الفعلى للادارة - وعلى تنظيمها
وادارتها ، وعلى مفهومها المهنى .

في النظم السياسية المعاصرة •

■ تيسير علاج مشاكل العاملين في الخدمة المدنية ميسر
منظقات سلوكية مقبولة من حيث طبيعة الامور وطبيعة الفرد ذاته •

ولا يمكن تحقيق الاصلاح الادارى دون توافر مفهوم مهنسى
للخدمة المدنية مؤس على قواعد اخلاقية - وفى تحليل أوضاع
ادارة التنمية يحد الباحث أنه لا مناس من توافر هذا المفهوم
المحدد للسلوك لأن أخطر مشاكل الاصلاح الادارى تظهر فى العجز عن
ايجاد الصلة بين مخططات الاصلاح الادارى من ناحية والسلوك الفعلى
من الاخرى •

ونلاحظ ان العوامل الانسانية بشكل عام تمثل الجانب الاعظم
فى تنظيم وادارة الخدمة المدنية - ان النواحي السلوكية البشرية
هى من أهم محددات كفاءة الادارة بشكل عام وفى قطاعات الخدمة
المدنية بشكل خاص •

وبدون انكار أهمية العناصر الاخرى فان تنظيم العنصر البشرى
يتطلب ابتداءً وضع الاطار العام المنظم لخلقيات الخدمة يتم فى
نطاقها تحديد التنظيم والاساليب الملائمة وبما يضمن لها الفاعلية
فى التنفيذ (١) •

(١) يراجع فى النواحي السلوكية للخدمة للاستاذة العرب :

- د. احمد رشيد / ادارة الافراد فى الحكومة والقاع العام -
دار المعارف ١٩٧٥ •

ويمكن القول ان خليات الخدمة المدنية هي " المنطلقات الثقافية التي تمثل في مجموعها نظاما سلوكيا مقبولا يساعد على تحقيق النتائج المرغوب فيها بالنسبة لما يتم تحديده من أهداف للخدمة المدنية وبشرط أن تكون منسجمة مع طبيعة تركيب الذات البشرية من ناحية والمتغيرات الاجتماعية من الناحية الاخرى " (١) .

نحو مفهوم اخلاقي للخدمة المدنية العربية

وقد تبين في الفصول السابقة أهمية النواحي الثقافية بشكل عام للإدارة التنموية - وان من أهم اسباب مشاكل ادارة التنمية ذلك التباعد بين متطلبات التنمية من ناحية والواقع الاجتماعي

-
- ==
- د. أحمد رشيد - ومحمد يسرى قنوة - التنظيم الإداري وتحليل النظم - دار الشروق / جدة ١٩٨٠ .
 - د. مبارك إدريس (ترجمة عن التون مايو) المشاكل الإنسانية للمدنية الصناعية - دار الفكر العربي .
 - د. سعيد عبد الرحمن - السلوك الإنساني - مكتبة القاهرة / الحديثة - ١٩٧١ .
 - د. على السلمي - تحليل النظم السلوكية - مكتبة غريب ١٩٧٩ .
 - د. فريد راجب النجار - نظريات ونماذج في العلوم السلوكية - الكويت وكالة المطبوعات ١٩٧٩ .

(١) يراجع لتعاريف عديدة أخرى المراجع السابقة في الدراسات السلوكية - كذلك :

- د. حامد ربيع - مقدمة في العلوم السلوكية - القاهرة ١٩٧٩ .
- Fred Riggs : Ecology of Public Administration New Delhi , 1967 .

الثقافى فى الاخرى - وعلى الدولة النامية ان تبحث فى تراثها وان تضع الشكل الحديث الذى يحافظ على مضمون تلك الثقافة والتراث - واذا ما كنا نبحث فى ادارة التنمية فى العالم العربى فان نظرة الى شراشنا والى تاريخنا تقودنا قطعاً الى اكتشاف أهم مقوماته الثقافية والفكرية مما يوصلنا الى اقتراح الصيغة السلوكيـسة الملائمة التى ستسهل معها ادارة التنمية والاصلاح الادارى على السواء .

وان الاسلام يعطى سواءً فى نصوصه أو فى تطبيقاته أمثلة حية لمفهوم الخدمة المدنية . فقد جاء فى القرآن الكريم آيات بينات تشرح حكمة الخدمة المدنية العامة ، وفى قوله تعالى فى سورة القصص : " ان خير من استأجرت القوى الامين " - ويروى فى حديث عن الرسول قوله " من ولاه الله من أمر المسلمين شيئاً باحتجب عن حاجتهم احتجب الله عن حاجته يوم القيامة " .

ويتركز فى هذه الامثلة جوهر الثقافة المطلوبة فى الخدمة العامة الحديثة الى اقصى درجة - اذ يتضمن فيها مسؤولية الموظف العام تجاه المواطنين والالتزامات التى تفعلها الوظيفة العامة عليه . كما أن الاسلام خير من يفسر الجوانب الاخرى لخلقيات الخدمة المدنية ، منها حديث لرسول الله عليه الصلاة والسلام يقول " كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته " ويتجلى فى هذا القول الامين مسؤولية المواطن فى التعاون مع منفذى السياسة العامة واعطاء الخدمة المدنية .

وقد سارت تطبيقات الاسلام تؤكد وتعطى الحكم النيرة فسى مفهوم الخدمة المدنية . فقد أرسل أبو بكر الصديق ل احد عماله " انى قد وليتك لبلوك وأحربك فان احسنت رددتك الى عملك وزدتك وأن أسأت عزلتك " - وفى هذا اشارة الى - مفهوم فترة التعيين تحت الاختبار ومفهوم الرقابة وقياس الاداء ومفهوم الانضباط الادارى .

وفى مسئولية الخدمة المدنية عن رفاهية المواطنين ، نرى قول عمر ابن الخطاب " لو عثرت دابة بشط الفرات لخشيت أن أسأل عنها يوم القيامة لما لم ا مهد لها الطريق " .

لقد تولدت لدى قناعة منذ ذلك الوقت ان الموظف المندنى المتمسك بخلقيات الدين بسماحة ووعى هو موهل كفاء للسياسة العامة فى البلدان النامية العربية والاسلامية بل قاطبة هــو ادوات الايصال الفعالة (Delivery) ومن أهم تلك الادوات بـل اسماء هو الموظف ذاته - وقد تابعت - الى حد ما - ماكتبه بعض الاساتذة العرب والاجانب فى الحوانب الادارية من منطلقات الفكر الاسلامى ولاحظت :-

■ ان الكتابات فى العلوم الاجتماعية من منطلقات الفكر الاسلامى ليست كثيرة بشكل عام .

■ ان مجال الخدمة المدنية والادارة العامة " Public Administration " والخدمة المدنية " Civil Service "

من أقل المجالات التي تم الكتابة فيها من بين العلوم الاجتماعية ،
بدون شك يسبق الاقتصاد وعلم الاجتماع والعلوم السياسية علم
الإدارة العامة في هذا الشأن إلى حد كبير .

■ ان التطبيقات الاقتصادية من منطلقات إسلامية بالذات
تنمو إلى درجة كبرى بالمقارنة مع باقي تطبيقات العلوم الاجتماعية
الأخرى .

واننا في البلدان العربية والإسلامية والنامية بشكل عام
نواجه أحد التحديات الخطيرة للتنمية في مجال إدارة التنمية
بالذات " Development Administration " بمعنى أن
من أهم العقبات التي نواجهها في التنمية ذلك القصور الذي نعانيه
في أجهزة الخدمة المدنية ، والذي من أهم أسبابه سلبيات القوى
العاملة ، وما يظهر منها من انحرافات في بعض الأحيان .

ومن العوامل المؤثرة على كفاءة الخدمة المدنية ما هو مصادي
كالتنظيم والأساليب ونظم الإشراف والرواتب والحوافز وغيرها -
ومنها مجموعة أخرى من العوامل الفكرية التي تتعلق بنظام القيم
وبالنواحي السلوكية " Behavioral " .

وقد أهتمت دراسات الإعلام الإداري في السنوات الأخيرة
بالجوانب العادية أكثر من الجوانب الفكرية ، كما أن اهتماماتها
بالجوانب الفكرية كانت متأثرة بدرجة عظمى بالنظريات التي تقوم

على تغيير السلوك من منطلقات مادية بل ان النظرة بشكل مسام
الى اصلاح الادارى لم تستند - على ما يبدو - يقينا - بما يمكن
ان يقدمه البناء الفكرى الاسلامى لاثراء النظريات والاساليب العلمية
فى الادارة العامة بشكل عام (١) .

-
- (١) من الاساتذة العرب الذين تناولوا موضوعات الادارة فى
الاسلام اذكر على سبيل المثال لا الحصر :
- د. حمدى أمين عبد الهادى - نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة -
دار الفكر العربى ١٩٦٦ .
 - د. سليمان الطماوى - عمر بن الخطاب وأصول السياسة
والادارة المدنية ، دار الفكر العربى ١٩٦٩ .
 - عباس محفوظ العقاد - الديمقراطية فى الاسلام - دار المعارف
بيوت .
 - د. عبد الحميد متولى - نظام الحكم فى الاسلام - منشأة المعارف ١٩٧٧
 - د. على عبدالرازق - الاسلام وأصول نظام الحكم - العام ١٩٢٥ .
 - محمد رافت عثمان - رئاسة الدولة فى الفقه الاسلامى - دار الكتاب
١٩٧٥ .
 - د. محمد ضياء الدين الرضى - النظريات السياسية الاسلامية -
مكتبة الانجلو ١٩٧٥ .
 - د. فحود حلمى - نظام الحكم الاسلامى - دار الفكر العربى ١٩٧٠ .
 - د. مصطفى كمال مصطفى - النظم الاسلامية - مكتبة وهبة ١٩٧٧ .
 - د. خميس السيد اسماعيل - القيادة الادارية - القاهرة ١٩٧٨ .
 - راجع لنا : نحو بناء فكرى اسلامى لتطوير الخدمة المدنية -
بحث مقدم الى اللقاء العالمى الثالث فى قضايا الفكر الاسلامى - كوالالمبور
يوليو ١٩٨٤ .

القسم الثاني - نماذج ادارة التنمية

" نقدم في هذا القسم الثاني نماذج من ادارة التنمية يمثل بعضها دول ذات كثافة سكانية ضخمة هي مصر والهند وأخرى ذات كثافة سكانية قليلة جدا مع ثروة هائلة هي الامارات والكويت وسلطنة عمان وسوف نلاحظ الفروق الجوهرية بين النموذجين - حيث تعتمد النماذج الثانية على استيراد العمالة وتعانى الاولى من ندرة الموارد - (١) ونلاحظ وجود سمات مشتركة بين النموذجين ، كما نلاحظ كذلك وجود فروق بينهما . وقد ميزنا كل نموذج بسمة رئيسية دون انكار سماته الاخرى ، كما نقدم نموذج مميز بطبيعة مشكلته السياسية وهو لبنان " .

- ٦ - التطور في السياسة العامة الوطنية (النموذج المصري)
- ٧ - التنشئة الادارية (الامارات العربية المتحدة)
- ٨ - التنشئة الادارية (الكويت)
- ٩ - التنشئة الادارية (عمان)
- ١٠ - ادارة التنمية والمشكلة السياسية (لبنان)
- ١١ - ادارة التنمية في ظل الديمقراطية الحزبية (الهند)
- ١٢ - ملاحظات ختامية .

(١) تقدر. دراسة هامة حديثة أنه على سنة ١٩٥٨ ستصل العمالة الوافدة في دول الشرق الاوسط الغنية (الجزائر - البحرين - العراق - الكويت - ليبيا - عمان - قطر - السعودية - الامارات) بحوالى ٤٣ مليون.

راجع

Ism il Serageldin , James A.Socknot, Stage Birks,
Bobliat Chive Sindair: Manpower & International
labor Migration in the Middle East & N. Africa
Oxford , 1983 .

الفصل السادس

التطور في السياسة العامة الوطنية (النموذج المصري)

مقدمة

نبدأ في دراسة النموذج المصري المعاصر في ادارة التنمية وهو يقدم لنا سمات عديدة لعل أهم ما يميزها هو التطور الملموس في السياسة العامة الانعاشية سواء في التوجهات (Orientation) أو في أساليب الايصال (Delivery Methods) .

وان تحليل النموذج المصري يستلزم كذلك من الدارس الاهتمام بعدة منطلقات أساسية تميز ذلك النظام ، منها :-

• أهمية دراسة الغفوط السياسية التي تعرضت لها ادارة التنمية المصرية نتيجة (هجمات) متكررة من الصهيونية والامبريالية الدولية وصلت الى حد الاعتداء العسكى على مضر ثلاث مرات فى أقل من عشر سنوات . وأن دراسة هذه الغفوط هى دراسة فى العلاقات الدولية وفى القومية العربية وفى استراتيجيات القوى العظمى فى منطقة الشرق الاوسط وهى دراسة لابد وأن تقوم بها معاهدنا المختصة لتوضيح المسارات - الممكنة أمام القيادة العليا فى ظل توضيح (المخاطر - المنافع) وبما يحقق الحد الاقصى من السلامة

والضمانات للبلاد ومن ثم تقليل الضغوط التي تتعرض لها إدارة التنمية (١) .

أهمية دراسة مصادر تكوين السياسة العامة المعريسة وبالذات منذ عام ١٩٥٢ للتوصل الى مفهوم علمى وموضوع للعالم العام (National Interest) المعرى ومن ثم الغايات النهائية للسياسة العامة لإدارة التنمية . لقد صدرت عدة مواثيق للشورى فى كل منها حاولت لتحديد ذلك العالم العام ابتداءً من كتاب تحرير مصر الى نظام هيئة التحرير والاتحاد القومى والاتحاد الاشتراكى والميثاق الوطنى وبيانات مارس وثورة التصحيح وتجربة المنابر ثم التعددية الحزبية وسياسة الانفتاح والانفتاح الانتاجى وغيرها وكلها أقتربت من تحديد صالح عام لمصر الا أنها :-

(أ) تعرضت لتكسبات فى التطبيق مما أظهر لنا عدم وجود الأدوات الفعالة القادرة على التعبير عن تلك المحاولات .

(ب) تعرضت للعديد من التعديلات والتغييرات التى منعت إمكان بلورة تلك المفاهيم واستقرارها لفترة معقولة .

(١) ينتمى كثير من شباب أعضاء هيئة التدريس فى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بدراسات السياسة العامة والأمن القومى نذكر منهم فقط على سبيل المثال :

Abdul Moneim El Mashat , Considerations in the Analysis of National Security in the Third World Ph , D. Thesis University of North Carolina, 1982 .

وتتجه السياسة العامة المصرية الآن وبشكل واضح منذ ١٩٨٢ الى تدعيم بناء " دولة المؤسسات " وذلك بإفساح المجال الموضوعى أمام التنشئة السياسية مما يمثل وعيا بأهمية الجانب السياسى للإدارة العامة فى مرحلة التنمية . وتبذل السياسة العامة جهودا مكثفة وسط ظروف صعبة للتمسك بذلك الاتجاه التطورى نحو تدعيم وتطوير المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد .

البيروقراطية فى ظل الاحتلال البريطانى :

أدت سلسلة من التطورات السياسية الى احتلال مصر سنة ١٨٨٠ عسكريا من بريطانيا والواقع ان عدة ازمات سياسية سبقت ذلك الاحتلال أدت الى اخضاع مصر سياسيا واقتصاديا للنفوذ الاوروبى بشكل عام والبريطانى بشكل خاص خصوصا منذ ستينات القرن التاسع عشر (١) .

ولتحقيق السيطرة المباشرة على مصر كان أول ما أقدمت عليه سلطة الاحتلال هو تصفية القوى السياسية وتنمية دور البيروقراطية المصرية كأداة رئيسية لمساعدة تلك السلطة على فرض سيطرتها على البلاد . ولهذا أهتمت السلطات المحتلة بإعادة تنظيم الجهاز الإدارى المصرى على أربعة أسس أساسية وهى ما نوردتها فيما يلى (٢) :

Charles Issawi : Egypt At Mid Century Lon. (١) 1954

Lord Cromer : The government of Subject Races, in Political & Literary Essays-London 1931 . (٢)

- ١ - التعيين على أساس المؤهل .
- ٢ - تقسيم الخدمة المدنية الى كادر عال وآخر أدنى
- ٣ - الاحتفاظ بالمراكز الادارية العليا للبريطانيين والاجانب
الذين كانوا يمثلون $\frac{1}{3}$ قادة الجهاز الادارى فى عام ١٩٥٣^(١) .
- ٤ - تنظيم الخدمة المدنية على أساس مركزى .

ولقد تطورت هذه الاسس لتصبح أهم معوقات الكفاءة للجهاز
الادارى المصرى فيما بعد .

وكانت الخدمة المدنية المصرية هى الاداة الرئيسية التى
استخدمها الاحتلال البريطانى لتحقيق وتنفيذ مخططاته وفرض
سلطانه على البلاد . لذا جاءت السياسة الادارية - وهى ماسماها
الاحتلال البريطانى لمصر - "الاصلاح الادارى" جاءت هذه السياسة
مؤكدة لتلك الحقيقة . فقاعدة ربط التعيين فى الوظائف بالمؤهل -
رغم ماقد يبدو على غير حق أنها قاعدة سليمة - تطورت هذه
القاعدة الى تركيز مبالغ فيه على الشهادات وكان ذلك على حساب
اهمال الخبرة الموضوعية حتى أصبحت الخدمة المدنية أشبه بوكالة
تقديم لامتناس ذوى الشهادات الذين قدمت لهم الصناعة والتجارة
فرص عمل محدودة جدا .

Morroe Berger : *Bureaucracy & Society* (١)
in Modern Egypt - Princeton , 1957 .

ويقابل ذلك التوسع في استخدام الاجانب . فقاعدة التوسع في اعطاء الاجنبى مناصب ادارية عليا كانت سببا هاما ومباشر لانخفاض كفاءة الاداريين المصريين ، ثم بزيادة التمسك بهذه القاعدة . . اضطرد الانخفاض فى الكفاية الادارية المصرية .

ولقد استمرت سلطات الاحتلال البريطانى اقتصاديا فى سياسة تبنى الاقتصاد القطنى وفى نفس الوقت - وجنبا الى حنـسب - ادت مشروعات الرى الجديدة (والتي كان خزان أسوان أهمها) الى زيسادة الرقعة المزروعة من حوالى أربعة فدان الى أكثر من خمس ملايين فدان .

وفى اطار هذا التطور الزراعى - والتركيز على الاعتماد على القطن فى الاقتصاد المصرى مع زيادة الكميات المزروعة منه ، استمر القطن يحتل مكانة بارزة فى الاقتصاد المصرى .

وظل القطن محصول التمدير الرئيسى لمصر لفترة طويلة كما يوضح ذلك الجدول التالى :

السنة	جملة قيمة صادرات مصر	لجملة صادرات القطن فقط
١٨٧٨	١٢١	٩٣
١٨٨٨	١٢٦	٩٦
١٩٠٣	٢٢١	١٩٥
١٩١٢/١٩١٣	٣٢٠	٢٨٠

المصدر : النشرات الاحصائية للبنك الاهلى المصرى .

ومن أهم أسباب الزيادة الهائلة المفتردة فى السكان بمصر :
شبات أهمية دور القطن فى الاقتصاد المصرى .

ففى بادىء الامر ، أدى هذا الشبات الى ازدهار الاقتصاد
الزراعى وخلق حالة من الطمأنينة لدى أهل الريف لوجود محصول
رئيسى يستخدم فى التصدير كل عام وهو بذلك محصول مضمون السوق .

وفى تحليل علماء الاجتماع أن هذه الطمأنينة كانت من أهم
موامل زيادة النسل فى الريف ، كما أن القطن فى حد ذاته محصول
يؤدى الى زيادة نسل الفلاح ، لانه يقدم فرص عمل للمزارع ويحولهم
الى مصدر زيادة فى دخل ذويهم يضاف الى ذلك بالطبع تركيب الشعب
المصرى نفسه وميله الى الاستقرار وعدم اقباله على الهجرة (١) .

ويبين لنا الجدول التالى الزيادة فى سكان مصر فى الفترة من

١٨٩٧ : ١٩٣٧ .

السنة	عدد السكان	المعدل المئوى للزيادة
١٨٩٧	٩٧١٥٠٠٠	
١٩٠٧	١١٢٨٧٠٠٠	١٥٥
١٩١٧	١٢٧٥١٠٠٠	٢٢٥
١٩٢٧	١٤٢١٨٠٠٠	١٠٩
١٩٣٧	١٥٩٢٣٠٠٠	١١٥

H.Bowman : Middle East Window-Lon.1942 . (١)

وفى اطار هذا الاقتصاد الزراعى لمصر - استمرت ظاهرة
التركيز فى الملكية الزراعية سائدة .

وقد شكلت البيروقراطية المصرية الاداة التنفيذية الرئيسية
لهذا النظام الجديد نظاما كان يقترب فى الشكل (Form) من
النظم الاوروبية . أما فى المضمون (Content) كان يتشكل
كنظاما تابعا (Dependent) وقد ظهرت أهمسات التبعية
فى البيروقراطية المصرية - فعلى السطح أخذت البيروقراطية المصرية
شكلا حديثا تمثل بالدرجة الاولى فى التوسع فى الاخذ بنظم
الوزارات - اذ رغم ان الوزارة الاولى تكونت فى عام ١٨٧٨
وكانت تتكون من سبع وزارات الا ان هذه البداية تعززت فى ظل
الاحتلال البريطانى حتى أصبح عدد الوزارات خمسة عشر عند قيام
ثورة ١٩٥٢ .

وتحت هذا السطح " الحديث " تميز التنظيم الادارى للوزارات
بتركيب مركزى شديد مع نفوذ كبير لوظائف الاستشاريين (غالبا
بريطانيين أو أوروبيين) .

ولاحكام السيطرة فى الريف المصرى الذى كان المعذر الرئيسى
للثروة الزراعية فقد تشكلت مجالس مديريات بسلطات مفوفة ضئيلة
للفاية كما اقتضت العفوية على نصاب مالى محدد مما جعل تلك
المجالس تمثل قوة اقتصادية محددة ، والواقع ان النفوذ الحقيقى
فى الريف المصرى كانت مركزة على منصب العمدة وشيخ البلد ، مساعده

الرئيسي وكان العمدة المعين من الادارات المركزية يمثل تلك السلطة أمام الفلاحين أكثر من كونه يمثل سلطة الفلاحين للادارة المركزية (١) .

البيروقراطية في ظل الاستقلال الوطني

اعترفت بريطانيا باستقلال مصر سنة ١٩٣٦ في معاهدة كانت تتويج لجهود وتضحيات الثورة الوطنية المصرية - ورغم أن معاهدة ١٩٣٦ - لم تقضى تماما على التبعية السياسية والاقتصادية الا انها عززت السلطة السياسية الوطنية الى حد كبير . وقد كان لابد من أن تلجأ الاحزاب السياسية الى الخدمة المدنية كأهم جماعة مؤثرة في الحياة العامة وذلك لما يلي :-

١ - ان جهاز الخدمة المدنية مثل قوة ضغط مهمة - خصوصا في الريف - سعت كل جماعة حزبية الى الاستحواذ عليها لضمان تأييدها .

٢ - جهاز الخدمة المدنية كان وما زال - اضم منظمة تضم الصفوة المتعلمة في البلاد وكان من الضروري ان تصب هذه القوة التأثيرية مطمع القوى الحزبية .

ولكن هذا المصراع " للاستحواذ " على الخدمة المدنية - لم يؤدي الى تطور هذا الجهاز في المجتمع كجماعة ضغط أو تأثير

قوية . فقد كان جهاز الخدمة المدنية جهازا قويا وضعيفا ففى نفس الوقت . فهو قوى من وجهة نظر غالبية المواطنين - ولكنسه ظل جهازا ضعيفا أمام السلطة السياسية الحاكمة .

وقد كان الجهاز الإدارى نتيجة لهذه التطورات ، نموذحا سيئا ، للإدارة العامة كما بينت ذلك بعض الدراسات . ومن المظاهر التى يمكن الإشارة إليها ظاهرة تكديس الموظفين فى مراكز العمل وضآلة عدد العاملين فى الفروع أو فى المكاتب الميدانية وعدم اتباع الأساليب العلمية فى الإدارة والرسمية المبالغ فيها (١) .

واستمر الجهاز الإدارى مع ذلك فى النمو منذ الاستقلال وذلك عن طريق إنشاء المزيد من الوزارات ، قد بلغ عدد الوزارات خمسة عشر وزارة عند قيام الثورة سنة ١٩٥٢ .

وقد شهد تطور الخدمة المدنية قبل الثورة ، حدثين هاميين : أما الاول : فهو إنشاء بعض الأجهزة المركزية المستقلة ، كان أهمها ديوان المحاسبة الذى تم إنشاؤه سنة ١٩٤٢ ومجلس الدولة سنة ١٩٤٦ وديوان الموظفين سنة ١٩٥١ .

أما الثانى : فهو استدعاء الحكومة المصرية لخبير بريطانى فى شئون الخدمة المدنية هو الخبير (A.P. Sinker) وقد

A.P.Sinker : Report on the Problems of the (١)
Civil Service - Lon, 1950 .

قام بدراسة مشكلات الخدمة المدنية المصرية وكانت أهم توصياته
التي أخذت بها الحكومة المصرية توصية بإنشاء ديوان للموظفين ،
وبالفعل ظهر الديوان الى الوجود سنة ١٩٥٠ (١) .

وقد بينت التقارير الاولى للديوان ، ان الخدمة المدنية
المصرية تحتاج الى خمسة اصلاحات أساسية هي (٢) :-

- ١ - إلغاء الوظائف غير الضرورية .
- ٢ - ترتيب الوظائف (التوسيف والتقييم) .
- ٣ - وضع الفرد المناسب في المكان المناسب .
- ٤ - إعادة توزيع الاعمال في الجهاز الحكومي .
- ٥ - ادخال نظم التدريب في الحكومة .

وتمثل هذه الاحتياجات الخمسة - في اعتقادنا - الحاجة الى
إعادة تنظيم شاملة لجهاز الخدمة المدنية المصري . وقد كانت
هذه هي أهم حقيقة واجهت ثورة ١٩٥٢ ، التي أعلنت التزامها
بسياسة عامة انمائية والتي تبين لها ضرورة الاعتماد على جهاز
الخدمة المدنية في ادارة التنمية .

Ibid .

(١)

(٢) اشار الخبير سنكر البريطاني الى المشاكل التي كانت تعاني
منها الخدمة المدنية والتي كانت تستخدم حوالي ٢٢٪ من اجمالي
السكان مقابل ١٣٪ في المملكة المتحدة والتي رأى الخبير سنكر
وغيره من الخبراء انها كانت تعاني من عمالة زائدة .
مرجع سابق .

البيروقراطية وثورة ١٩٥٢

وقد بدأت ثورة ١٩٥٢ بمعالجة ، المشكلة الادارية فى مصر باصدار قوانين تطهير الجهاز الحكومى . وكانت هذه القوانين - ذات الطابع السياسى - تستهدف بالدرجة الاولى احداث تغييرات جذرية فى ولاءات الخدمة المدنية والتخلص من القيادات ذات الولاءات الحزبية المخالفة لها . ثم شكلت الحكومة لجان لدراسة نظم العمل فى الجهاز الادارى .

ويمكن تقسيم تطور الجهاز الادارى من سنة ١٩٥٢ الى المراحل التالية :-

أولا - الادارة الاولى للثورة وتنقسم الى فترتين :-

١ - فى الفترة من سنة ١٩٥٢ الى سنة ١٩٥٧

أعلنت الثورة فى هذه الفترة التزامها بالتنمية دون الالتزام بالملكية العامة ، وقد هيات الثورة لذلك كافة السبل " لتحفيز " القطاع الخاص ورأس المال العالمى على المعاونة فى تحقيق اهداف التنمية المعلنة (١) .

(١) بدأت مصر المعاصرة فى طريق التنمية الاقتصادية منذ تجربة محمد على التى اجهزتها المؤامرات الدولية - ثم بدأت مرة أخرى مع نمو الحركة الوطنية وبالأذات فى التجربة الرائدة لبنك مصر والذى استطاع تجميع نواة وطنية اقتصادية حققت أول يقظة صناعية بعد تجربة محمد على واستطاع بنك مصر تكوين حوالى ثمانى شركات صناعية

واستخدمت الثورة الجهاز الإداري في هذه الفترة وعلى ضوء هذه الاستراتيجية لتنفيذ السياسات اللازمة لتحقيق أهداف هذه الاستراتيجية لذلك اتسمت هذه الفترة بتكوين بعض المجالس القومية التي كانت تختص بتوجيه وتنفيذ سياسات التنمية ، ومن هذه المجالس (١) :-

(أ) مجلس الانتاج : وكان يختص بوضع المشاريع الاقتصادية اللازمة للتنمية .

(ب) المجلس الدائم للخدمات : وكان يختص بوضع مشاريع الخدمات التعليمية والاجتماعية والثقافية اللازمة للتنمية .

وبلاحظ لجوء الثورة الى تكوين اجهزة جديدة ذات طابع قومي للقيام بتحقيق سياسات التنمية لهذه الفترة ، كذلك أنشأت الثورة

رائدة برأس مال حوالي اربعة ملايين جنيه ونمي دوره حتى وصلت استثماراته عند بدء الحرب الثانية الى اكثر من ثلاثين مليون جنيه في حوالي ٢٧ شركة .

راجع د. كمال الدين هادي : البنوك المصرية - القاهرة ١٩٥٨
كذلك د. راشد البراوي - الحقيقة حول الانقلاب الأخير - القاهرة ١٩٥٢ .
(١) أصدرت الحكومة عدة قوانين لتشجيع الاستثمارات الالهية (المحلية والاجنبية) أهمها القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٥٢ والذي سمح بتخصيص ارباح المشروعات الاستثمارية الاجنبية في حدود ١٠ ٪ من رأس المال وقد تم تطوير ذلك القانون بالقانون رقم ٣٤٠ لسنة ١٩٥٤ والذي منح المستثمر الاجنبي العديد من الاعفاءات الضريبية ، كما صدر القانون رقم ٥٦١ لسنة ١٩٥٥ والذي سمح باشتراك الاجانب في ملكية شركة وإدارة الشركات المساهمة المصرية .

جهاز النيابة الادارية (١٩٥٤) لمراقبة الاجهزة الادارية ،
و ضمان كفاءة ونزاهة اعضاء الخدمة المدنية .

٢ - الفترة من ١٩٥٧ الى ١٩٧١ :

فى هذه الفترة حدثت توجهات جديدة للسياسة العامة ، ادت الى
تغييرات جذرية فى سياسات ادارة التنمية بالتحول الى الاعتماد
المكثف على الجهاز الادارى ، وبانشاء القطاع العام الاقتصادى
منذ سنة ١٩٥٧ وتطور واتساع ذلك القطاع خصوصا منذ صدور
القوانين الاشتراكية (: ١٩٦١ و ١٩٦٣) .

وقد تطور فى نفس الفترة نظام الادارة المحلية وظهر السبيل
الوجود نظام متكامل فى الادارة المحلية .

كما تصور نظام للتخطيط الاقتصادى الشامل منذ سنة ١٩٦١ وتم
انشاء اول وزارة للتخطيط القومى (١) .

والجدول التالى يبين التطور فى حجم الجهاز الادارى :

(١) تمت دراسة هذا التحول الجذرى فى توجهات السياسة العامة
(Orientation) من زوايا عديدة يستطيع القارئ الرجوع
اليها ولكن يهنا فقط الاشارة الى بعض العوامل التى ساعدت على
تحقيق ذلك التحول :

- المراع مع المعاليم العالمية نتيجة تبلور الدور القيادى العربى بمصر .
- ضعفاستجابة الاستثمارات العالمية للحوافز المصرية اذ لم تزد
الاستثمارات الاجنبية حتى ١٩٥٥ عن ٢ مليون دولار ٩٠ ٪ منها فى البترول
- ضعفاستجابة الاستثمارات الوطنية لحوافز الاستثمار فلقد اتجهت
معظم الاستثمارات (من ٨٠ الى ٩٠ ٪) الى قطاع المقاولات .
راجع لذلك : التقارير السنوية للامم المتحدة لهذه الفترة .

U.N.Economic Development in the Middle East.

الوزارات	١٩٦١	١٩٦٠	١٩٥٩	١٩٥٨	١٩٥٧	١٩٥٦	١٩٥٥	١٩٥٤	١٩٥٣	قبل ١٩٥٢
البحث العلمى	—									
التعليم العالى	—									
السد العالى	—									
العمل	—									
التخطيط	—									
الادارة المحلية	—									
الاصلاح الزراعى			—							
رئاسة الجمهورية								—		
الثقافة									—	
الاقتصاد									—	
الاسكان									—	٥٠
التموين									—	٤٠
الشئون الاجتماعية									—	٣٩
الصحة									—	٣٦
الصناعة									—	٣١
المواصلات									—	١٩
الزراعة									—	١٣
الداخلية									—	٧٨
الاشغال										
التربية والتعليم										
الاوقاف										
الخارجية										
الحربية										
العدل										
الخزانة										

المصدر : تقرير مقدم الى اللجنة المركزية لتنظيم الادارة الحكومية من لوشرجوليك
وجيمس بولوك - القاهرة ١٩٦٢ •

وتتميز الجهاز الادارى فى هذه الفترة باتساع دوره وشموله لمعظم نواحى الحياة العامة ، فهو مثلا كان :

- الجهاز الادارى يحدد للمواطن القيمة الاجبارية لمسكنه .
- ويحدد للمواطن . اسعار الجانب الاكبر من أثاث ومفروشات سكنه .
- ويحدد اسعار الجانب الاكبر من مأكولاته .
- ويبيع له قدرا كبيرا من احتياجاته الاستهلاكية .
- وينقله الى مكان عمله - ويستخدمه فى العمل .
- ويشرف ويدير المدارس والمعاهد والكليات التى يتعلم فيها ابناؤه .
- ويشرف ويدير النوادى التى ينضم اليها المواطن .
- ويشرق ويدير محطات الاذاعة والتليفزيون التى يستمع الى برامجها ويشاهدها المواطن .
- ويوجه وينظم الصحف والمجلات والدوريات التى يقرأها المواطن .
- ويدير عدد كبير من المصارف ودور الترفيه .

وغير ذلك من الجوانب التى توضح أهمية وخطور الدور الذى كان يقوم به الجهاز الادارى .

ونلاحظ فى هذا المدد أن العاملين فى الجهاز الادارى العربى قد زاد عددهم خلال هذه الفترة من حوالى ٢٠٠ الف الى ما يناهز المليون وثلاثة أرباع المليون ، أى بمتوسط زيادة سنوية تقرب من ٤٠ فى المائة بالمقارنة مع زيادة سنوية لاتزيد عن ٦ فى المائة فى دولة متقدمة اقتصاديا هى المملكة المتحدة . وفى نفس الوقت

زاد نصيب العاملين في الجهاز الادارى من اجمالي الانفاق العام زيادة اقل بكثير من متوسط نسبة الزيادة في عددهم - كما يتفهم في الجدول التالي (لا يظهر فيه العاملون في القطاع العام) .

السنة المالية	اجمالى الانفاق العام		اجمالى الاعتمادات الباب الاول		نسبة اجمالى اعتمادات الباب الاول الى اجمالى الانفاق العام %
	الاعتماد	التطور النسبى %	الاعتماد	التطور النسبى %	
١٩٦٣/٦٢	٩٦٩	١٠٠	١٩٩	١٠٠	٢١
١٩٦٤/٦٣	١٠٨٠	١١١	٢٢٤	١١٢	٢١
١٩٦٥/٦٤	١١٨٤	١٢٢	٢٧١	١٣٦	٢٣
١٩٦٦/٦٥	١٢٠٦	١٢٤	٣١١	١٥٦	٢٦
١٩٦٧/٦٦	١٣١٨	١٣٦	٢٣٦	١٦٨	٢٦
١٩٦٨/٦٧	١٩٤١	٢٠٠	٣٤٧	١٧٤	١٨

المصدر : البيان الاحصائى من الميزانية العامة للدولة للسنة المالية ١٩٦٧-١٩٦٨ - وزارة الخزانة - وكالة الوزارة للشؤون

الميزانية ص ٣ .

ويتبين من الجدول السابق ان نصيب العاملين من الاجور يكاد

يكون نسبته مستقرة مما يعنى ان نفقات زيادة الاجر ليست ذات فعالية .

وقد يتضمن من ذلك ايضا ان العاملين فى الجهاز الادارى لم يتكون منهم جماعة ضغط قوية فى المجتمع رغم خطورة الدور الذى يقومون به . وقد تبدو هذه النتيجة من النتائج التى يرتام اليها الباحث فى مجال دراسته للنفوذ وتأثير العاملين فى الجهاز الادارى . ولكن توجد جوانب أخرى لهذه القضية منها مثلا ثبات مستويات الاجور فى الجهاز الادارى مع زيادة الحاجات المادية نتيجة التطور الاقتصادى والارتفاع فى مستويات المعيشة مما تحققه التنمية الاقتصادية ، وهى ظاهرة يمكن أن تشعر الباحث بعدم الاحساس بالراحة التى قد يستشعرها لأول وهلة ، اذ أن هنالك مطلبين أساسيين فى هذا الشأن :-

المطلب الاول : ويتعلق بضرورة السيطرة على قوة الجهاز الادارى فى رفع أجور العاملين فيه حفاظا على الاستقرار الاقتصادى وضمانا للشعب بأن موارده التى يعهد بها الى الجهاز الادارى لن يستخدمها لرفع مستوى العاملين فيه فقط وبغض النظر عن المصالح الاقتصادية العامة .

المطلب الثانى : ويتعلق بضرورة تحقيق ارتفاع مستمر ومتوازن مع الارتفاع فى مستويات المعيشة للعاملين فى الجهاز الادارى تحقيقا لاستقرار وطمأنينة ونزاهة قطاع كبير من المواطنين الذين يعهد اليهم بعمليات بالغة الخطورة ، تتطلب احتكاكهم واتصالهم بمجموع المواطنين .

الا ان ملاحظة أخيرة هامة ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار وتتمثل بمستوى الدخل القومي ، وهي أن دخل العاملين في الجهاز الإداري مثل في مجموعة ، متوسطا ، مرتفعاً جداً للدخول بالمقارنة مع المتوسط العام ، أي بالمقارنة مع متوسط دخل الفرد بمتوسط دخل الفرد العامل في الجهاز الإداري في هذه الفترة لم يقل عن ٢٥٠ جنيهها سنوياً بالمقارنة مع متوسط دخل الفرد الذي لم يتعدى ٦٥ جنيهها سنوياً (١) .

شانيا - الإدارة الثانية من ١٩٧٢ الى ١٩٨١ :

خلال العشر سنوات من ١٩٧٢ الى ١٩٨٢ حدثت تحولات جذرية أخرى في توجهات السياسة العامة المصرية أهم ملامحها هو :-

- تبني سياسات الانفتاح والتي اسمتها حكومة هذه الحقبة الانفتاح الاقتصادي (OpenDoor Policy) وهي في اعتقادنا ذات مكونات ثلاثة هي :-

(أ) المكون السياسي - ويتمثل في الاتجاه البطيء ولكن المحسوس نحو التعددية السياسية بأفهام المجال للمعارضة الحزبية وتخفيف القيود على حرية الرأي والتعبير .

(١) استطاعت السياسة العامة لتلك الفترة أن تحقق هذه النتيجة ليس فقط نتيجة سيطرتها على إدارة التنمية بل على الاقتصاد القومي إلى درجة كبرى مما أدى إلى وجود حد أقصى للدخول فأسس المحتمع .

(ب) المكون الاجتماعي - ويتمثل في نمو طبقات اجتماعية في الهرم الاجتماعي مع اضمحلال طبقات أخرى وتغير الخارطة الديموغرافية للمجتمع المصري بين الريف والحضر^(١) .

(ج) المكون الاقتصادي - ويتمثل في العودة الى تشجيع دور المؤسسات الاهلية والمبادرات الفردية في الحياة الاقتصادية مع تشجيع دور المشروعات الاستثمارية المشتركة والعالمية والعربية^(٢) .

ويمكن عرض أهم سمات ونتائج تلك الفترة من زاوية محددة تعيننا فقد بلغت المشروعات الاهلية حتى نهاية ١٩٨١ حوالي ٤٩٠ مشروع رأسمالها ١٨٠٠٠ مليون جنيه أكثر من ٤٠ ٪ منه بالعملة

(١) يمثل المكون الاجتماعي أخطر مكونات تلك السياسة بل وأخطر تهديد للمجتمع المصري فقد بينت دراسة للبنك الدولي أن ٢٥ ٪ من سكان مصر يستأثرون بـ ٢٥ ٪ من الدخل القومي وأن ١٠ ٪ من السكان يستهلكون ٤٥ ٪ من جملة الاستهلاك العائلي ، كما تشير دراسات الى أن ٣٧ ٪ من مجموع الاسر المصرية تعيش على دخل دون المستوى راجع - ابراهيم العيسوي - مرجع سابق .

(٢) اقترن المكون الاقتصادي - كذلك - ببعض السلبية الخطيرة مثل نمو العديد من الفئات الطفيلية المحلية والاجنبية وانتشار حالات من الفساد الكبير والصغير على السواء . راجع - على الجريتلي : خمسة وعشرون عاما - دراسة تحليلية للسياسات الاقتصادية في مصر ٥٢ - ١٩٧٧ - الهيئة المصرية العامة للكتاب - ١٩٧٧ .

كذلك : بحوث ومناقشات المؤتمر العلمي السنوي الرابع للاقتصاديين المصريين - المركز العربي للبحث والنشر - القاهرة ١٩٨٠ .

الاجنبية كما يوجد حوالى ٣٤٠ مشروع تحت الانشاء برأسمال ١١٤٠ مليون جنيه - ويبين لنا الجدول التالى بعض النتائج الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للانفتاح :

١	عدد الاحزاب السياسية	٦
٢	اجمالى انتاج المشروعات المشتركة	٢٩٥١٤ر٣ مليون جنيه مصرى
٣	اجمالى القوى العاملة لهذه المشروعات	١١٤٧٢٤
٤	اجمالى المرتبات والاجور للمشروعات المشتركة	٦١٣٧ر٣ مليون جنيه مصرى

بعض المؤشرات المعبرة عن الفترة من ١٩٧٢ - ١٩٨٢ .

المصدر : الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء .

ورغم ذلك ظلت الادارة العامة تنمو حتى وصلت القوة العاملة فى القطاع الحكومى فقط (الخدمة المدنية دون القطاع العام) أكثر من ٢ مليون - حيث ان السياسة العامة لم تتخلى عن الالتزامات العامة التى التزمت بها فى فترة ما قبل الانفتاح وتمييزت بيروقراطية الانفتاح بكل سمات بيروقراطية السيطرة المركزية لذلك عندما بدأت الحقبة الحالية فى تطور النظام البيروقراطى المصرى كانت عليها مواجهة تركية من التراكبات (١) .

(١) من أهم مسئوليات السياسة العامة لفترة ما قبل الانفتاح الالتزام بتشغيل كافة الخريجين وهو التزام لا يقابله التزام من المشروعات

الفترة الحالية : (الادارة الثالثة)

تتميز الفترة الحالية بمواجهةكم هائل من التراكمات الادارية مع صياغة جديدة لتوجهات السياسة العامة من منطلقين رئيسيين في اعتقادنا هما :

• تحويل الانفتاح الى نواح انتاجية تسمح بتدعيم التنمية الاقتصادية للبلاد .

• تدعيم التجربة الديمقراطية للبلاد على أسس واعتبارات موضوعية .

ونستطيع أن نوجز أهم التراكمات الادارية التي تواجه الفترة الحالية على النحو التالي :-

• النمو الهائل في البيروقراطية والذي يعكس التزامات عامة كانت طبيعية في فترة تحملت فيها السياسة العامة كافة مسؤوليات اداة التنمية تقريبا ، واصبحت في حاجة الى تطوير في ظل افساح دور متزايد الاهمية للمؤسسات الاهلية .

• عدم استقرار التنظيم الاداري الحكومي ، ولعل أوضح مثال لذلك التغيير المستمر في مسميات الوزارات والاهيئة -

الاهلية والمشاركة يتحمل جانب متزايد من المسؤوليات الاجتماعية طالما ان هناك تزايد في الحوافز والحقوق الممنوحة لها .

والامثلة عديدة :-

- الشباب - تارة تكون وزارة ثم هيئة ثم لجنة وهكذا .
 - الاسكان - والتعمير - الاقتصاد - الشؤون الاجتماعية - ... الخ .
 - التغيير المستمر فى التنظيم واللوائح فى مجالات الاقتصاد والضرائب والجمارك والتجارة الخارجية والشؤون العمالية . وغيرها .
 - تعدد مستويات اتخاذ القرار داخل الادارات المختلفة .
 - الوعى الكامل بمشاكل الادارة مع عدم فاعلية التنفيذ -
- الادارى

ويسين لنا الجدول التالى الحجم والتركيب الحاليين للبيروقراطية

العربية :-

٢٦٤٦٦٦٧	اجمالى عدد العاملين فى الحكومة دون القطاع العام
٥٦٠٠٠ من اجمالى العاملين بالحكومة المركزى	نسبة شاغلين وظائف مكتبية وحرفية وخدمات معاونية
١٢٠٠ ٠٠	النسبة المئوية للمعينين فى المجموع
١ : ١٥٨	نطاق الاشراف فى المتوسط (فى الجهاز الادارى المركزى)

مؤشرات رئيسية للبيروقراطية المصرية .

- المصدر : د. حسن توفيق : الادارة العامة - المطبعة الاميرية ص ٢٨٠ .
- كذلك : الجهاز المركزى للتنظيم والادارة - مركز المعلومات - سلسلة
البيانات رقم (٧٢) - صفحات ٥٠ ، ٥٧ .

ويُعينني ان اشير كذلك الى بعض العلامات السلبية التي تبينها لنا ميزانية الحكومة (١٩٨٢/٨١) اذ ان نحو ٣٠ ٪ من الميزانية مخصص لدعم الطعام ومتطلبات أخرى ونحو ٣٠ ٪ موجه لاجور ومرتبوات الموظفين بالإضافة الى ٦ ٪ تقريبا للمعاشات - بينما الاستثمارات تقل اقل من ٣٠ ٪ من اجمالي الناتج القومي - ورغم ذلك يشكو عفو الخدمة المدنية من نقص الراتب رغم توجيه أكثر من ثلث الميزانية لدفع الراتب مما ينعكس بشكل خطير على انتاجية الخدمة المدنية خصوصا في ظل معدلات تضخم سنويا تقارب ٢٠ ٪ (رسميا) (١) .

ان الجدول السابق يعكس تركيب غريب وغير مقبول للبيروقراطية ويهجر عن بيروقراطية تعمل بمفهوم ورواسب فترات تخطتها السياسة العامة وانطلقت منه الى فترة جديدة تماما - ان الفترة الحالية أهم ما يميزها هو اصرار القيادة العليا على الانتاج وعلى القدوة - ولا يمكن تحقيق هذه الاهداف الا من خلال خدمة مدنية ذات فاعلية ولا يمكن الوصول الى الفاعلية في البيروقراطية في ظل أوضاع سلبية على رأسها :-

(١) يقدر بعض الاقتصاديين معدل التضخم أكثر من ذلك - اذ يقدره ٣٠ ٪ ، أنظر : ابراهيم العيسوي - تطور توزيع الدخل وأحوال الفقراء في مصر - مجلة مصر المعاصرة - العدد ٢٨٠ - ابريل ١٩٨٠ - كذلك د. رمزي زكي - مشكلة التضخم في مصر - الهيئة المصرية العامة للكتاب - القاهرة ١٩٨٠ - ص ١٠٧ - ١٢٤ .

- عمالة زائدة وسوء توزيع للعمالة .
- انتاحية دون المستوى المطلوب .
- نظم رواتب غير متناسبة مع دخول قطاعات العمل الأخرى (١) .

وتبين لنا احصاءات الدخول ان متوسط دخل عضو الخدمة المدنية مع متوسطات دخول الاداريين فى المشروعات الاهلية المشتركة وغيرها ومع متوسطات دخول الحرفيين هى اقلها - كما يظهر لنا صعوبة حل هذه المشكلة دون تخليص البيروقراطية المصرية من التخنم البشرى الذى تعاني منه وهو ما لا يتأتى الا مع تولد مفهوم جديد وحديث للبيروقراطية ويكمن الجدول السابق خلف معظم المشاكل الادارية التى تنعكس آثارها على المواطن المصرى المتعامل مع الادارة الحكومية سواء كان متلقى خدمة أم مستثمر أم طالب انتهاء اجراءات - وتعتبر البيروقراطية عادة عن عدم رضاهم عن أوضاعها بالتعنت فى معاملة جمهورها أو فى الانحراف مما يخلق منها قوة ضغط قوية ، يمكن بل لابد وأن تؤثر على النظام السياسى تأثيرات سلبية عديدة . اذ تتضمن قوة الادارة العامة فى انخفاض كفاءة العاملين فيها وعدم استطاعتهم تأديس وظائفهم على الوجه الاكمل نتيجة لذلك . ان هذا يودى الى اقتران العمليات الادارية بمجموعة كبيرة من التعقيدات المكتبية

(١) هذه المعادلة الصعبة يمكن تفهم الجانب الاكبر منها اذا ما لاحظنا ان جانب كبير من الدعم يحمله فى الواقع اصحاب الدخول الشاحسة أى اعضاء الخدمة المدنية بينما يتمتع به الجميع بما فىهم اصحاب الدخول المتزايدة .

والاجراءات الشكلية التى تحفل من المصعب على المواطنين الحصول على الخدمات اللازمة التى يعهد الى الجهاز الادارى أمر تقديمها والتي تحفل هذه العمليات بمنأى عن الرضاء العام (Public Consent) ويواجه الباحث فى هذه الحالة مظهرا من مظاهر القوة الادارية ، وهى القوة الناتجة عن انخفاض الكفاءة الادارية وتعطيل الاعمال وتبديد الجهود وسوء استخدام الموارد ومعاملة المواطنين ليس كأصحاب حق ، وانما طالبى شفقة وهذا المظهر لقوة الجهاز الادارى هو مظهر لا يقل خطورة عن مظهر آخر يكون فيه العاملون فى الجهاز الادارى أرباب مهنة وجماعة ضغط قوية تحفل لنفسها على مكاسب وامتيازات فى المجتمع . والدراسة العملية للادارة العامة تبين لنا تبعا لذلك ان الجهاز الادارى القوى بالمفهوم البيروقراطى السيئ يأخذ شكلين وأحيانا كليهما معا - وهما :-

الشكل الاول : بيروقراطية مهنية تؤثر فى المجتمع وتحصل لاعفاها على مكاسب وامتيازات نتيجة ضعف السياسة العامة فى الغالب وهذا مالا يحدث فى التجربة المصرية .

الشكل الثانى : بيروقراطية لا تتفهم معالمها المهنية ويشعر اعضاءها باحباط فتحيط نفسها بمجموعة كبيرة من القيود والاجراءات والنظم المعقدة لتخفى فعف كفاءتها وتحمل بذلك اعضاءها من الخفوع للرضاء العام .

وبذلك فان قوة البيروقراطية تتمثل فى السيطرة على
المجتمع بامتيازات اعضائها أو باحتواء المجتمع بفهم كفاءة
اعضائها .

وسوف نحاول الان اجراء تقييم عامل لكفاءة البيروقراطية
من واقع البيانات المتوافرة لنا . ان الظواهر التالية تمثل فى
اعتقادنا مؤشرات سلبية يجب الاهتمام بقياس آثارها ؟

■ كانت نسبة الجامعيين الى اجمالى العاملين فى الستينات
حوالى ٤٢ ٪ من اجمالى العاملين - اصبحت الان ١٢ ٪ تقريبا مع
ارتفاع خطير فى نسبة الاميين أو غير المؤهلين أصلا .

■ زادت نسبة الحوافز بدرجة كبرى عن ذى قبل مع استمرار
الشكوى من نقص الرواتب (١) .

■ هبوط انتاجية الموظف المدنى مع استمرار برامج التشغيل
والتعيين فى ادارات الخدمة المدنية المختلفة .

■ زيادة المخصصات المالية للتدريب مع استمرار الشكوى من
انخفاض كفاءة الموظف المدنى فى معظم ادارات الخدمة المدنية .

■ كثرة دلالات ارتفاع نسب البطالة المقنعة فى الخدمة
المدنية (فى القطاع العام من ٢٠ ٪ الى ٤٠ ٪) مع الاستمرار

(١) تصل الحوافز الى حوالى ٦٠ ٪ من اجمالى الرواتب .

من الشكوى من نقص العمالة ، فى بعض الادارات المعنية بتقديس
الخدمات للمواطنين (١) .

» ارتفاع دخول كثير من الفئات خارج الخدمة المدنية مع
الاستمرار فى تقديم خدمات عامة مجانية أو بأقل من التكلفة
لهذه الفئات ومع استمرار الشكوى من قلة الموارد العالية المتاحة
لتمويل الباب الاول فى ميزانية الخدمة المدنية .

ان المؤشرات السابقة تمثل علامات خطيرة وتدق لنا ناقوس
يجب التنبيه له .

ولعل من اخطر مظاهر تقرير قوة ونفوذ العاملين فى الجهاز
الادارى ، كما تظهر فى طريقة ممارستهم لعمالهم ، هى ملاحظة

(١) تقدر دراسة حديثة للبنك الدولى ان العمالة المصرية المصدرة
للخارج (دولة عربية بالذات) بحوالى ٥٩ ٪ من اجمالى القوى العاملة
المصرية وانها تمثل فى وقت واحد عجز فى بعض القطاعات يصل الى
٦٨ ٪ من مجموع القوى العاملة - بينما وفى نفس الوقت يوجد
فائض عالى فى القوى العاملة (عمالة زائدة) تصل الى ٢٨ ٪ -
بمعنى آخر وجود عجز فى بعض القطاعات وفائض فى قطاعات أخرى
على المستوى القومى للعمالة - وهو ما يعكس مشكلة عامة هى سوء
توزيع العمالة والتدريب .

راجع لذلك

Manpawer & International Labor Migration in
the Middle East & North Africa, a world Bank
Publication , 1983 , P . 78 .

رأى المواطن فى قوة العاملين فى ذلك الجهاز . وهذه الملاحظة
تدور حول :-

١ - هل يشعر المواطن أنه أقوى أم اضعف من البيروقراطية .
هل يشعر المواطن بمعنى آخر أن الجهاز الادارى ان هو الا جماعة
ضغط قوية فى المجتمع مميزة عن المواطنين ؟؟

٢ - هل يشعر المواطن بمعاناة فى التعامل مع الجهاز
الادارى ؟ هل يرى المواطن - بمعنى آخر - ان عمليات الجهاز
الادارى عمليات معقدة ومنخفضة الكفاءة .

ان هذه الاسئلة تؤدى عادة الى الخروج بانطباع عام من
الشكوى المستمرة من المواطن ، تجاه الجهاز الادارى ، فالاجابات
على مثل الاسئلة السابقة تؤدى بالباحت الى الشعور بعدم الرضا عن
الجهاز الادارى على مستوى قوته أو على مستوى انخفاض كفاءته .

ويجب هنا أن نميز بين مجموعتين من المتعاملين مع
البيروقراطية المصرية الان :-

■ المجموعة الاولى : وتضم الفئات المتعلمة والتي يتركز
معظمها فى الخدمة المدنية ذاتها والتي تتعامل مع ذلك مع
ادارات الجهاز الادارى المختلفة ومعها اقلية أخرى من المهنيين
واصحاب الاعمال - وهذه المجموعة يتحدد رضاؤها عن الادارة حسب
أسلوب تعامل الادارة معها .

■ المجموعة الثانية : وتضم غالبية المواطنين من الحرفيين والعمال والفلاحين وهؤلاء يقيسون كفاءة البيروقراطية بكمية ما يحصلون عليه منها وغالبا ويغض النظر عن اساليب الايصال المستخدمة . وبالطبع وفي ظل المؤشرات المعلنة لابد وأن يكون لثبات المتعاملين مع الادارة من المجموعتين لاتشعر بالرضا عنها . وتكمن الخطورة هنا في ان الادارة العامة هي المرأة التي يبرى فيها المجتمع حكومته ونظامه السياسى ولابد من المناقشة الحادة لمسائل كفاءة البيروقراطية تحقيقا لاستقرار النظام السياسى ولأمن الوطن ولأمن المواطن .

ولكن من الناحية الاخرى ، هناك دائما مسألة نظرة العاملين فى الجهاز الادارى انفسهم الى " مركزهم " الاجتماعى وهى نظرة بدورها تحمل رواسب من الماضى حيث مثل هؤلاء العاملين سلطة فى المجتمع أكثر من تمثيلهم لخدمة عامة .

وهذا الوضع يمكن ان يغذى من الشكوى من الجهاز الادارى كما انه سيمثل عقبة امام العلاقات الطيبة بين الجهاز من ناحية والمواطنين من ناحية أخرى وهى علاقات ضرورية فى ادارة التنمية .

ومن أخطر رواسب الفترات السابقة التى تنعكس آثارها على كفاءة الخدمة المدنية استمرار النظرة العامة من المواطنين الى البيروقراطية على انها اداة مسئولة وحدها عن حل المشاكل دون مقابل - وعلى رأس هذه المشاعر الخاطئة الشعور انه يمكن تشغيل

أى " عدد " فى الحكومة - وان موارد الحكومة لاتنتهى وان الحكومة
هى الوصى (Guardian) الملتزم بكل شئ . وبالطبع
يمكن القول أن هذه احدى الرواسب الكثيرة لجهود التبعية السياسية
قبل الاستقلال فقد امتعت الادارة الامبريالية قبل الاستقلال القوى
العاملة من الشعب ليس فى فرص عمل اقتصادية جديدة ، وانما فى
جهاز الخدمة المدنية . ويؤدى ذلك ضمن اشياء أخرى الى انخفاض
كفاءة العمل فى الجهاز الادارى نتيجة سوء توزيع الافراد وعدم
اسناد ذلك على أسس ودعامات علمية . ويؤدى ذلك الى " معاناة "
المواطن فى تعامله الحتمى مع الجهاز الادارى .

الا ان الجانب الاعظم فى تراكمات هذه النظرة السلبية هو
نواتج مرحلة تحمل السياسة العامة للدور الرئيسى و احيانا الوحيد
فى ادارة التنمية مما خلق المسئولية الحتمية لتشغيل الجميع مع
التوسع - احيانا غير المخطط - فى التعليم مما رسخ فى الازهار
مفهوم خاطئ عن الوظيفة العامة وعن الخدمة المدنية بشكل عام .

دور جديد للاصلاح الادارى

ان الاصلاح الادارى فى النموذج المصرى يحتاج الى تحديد
مفهوم حديث ومتطور للاصلاح الادارى عن طريق الاداة الرئيسية
المسئولة من ذلك وهو الجهاز المركزى للتنظيم والادارة .

وقد اوضعت المادة الثالثة من الاحكام المرافقة للقانون رقم
١١٨ لسنة ١٩٦٤ فى شأن انشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة

أهداف الجهاز فكلت بأن يكون هدف الجهاز تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاية الانتاجية وتحقيق العدالة في معاملـة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسؤولياتها في ميداني الانتاج والخدمات .

وحددت المادة الرابعة المجال الذي يباشر فيه الجهاز اختصاصاته فنصت على أن - يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية :-

- ١ - الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة .
- ٢ - الهيئات والـعـوسـات العامة والشركات التابعة لها .

وفي سبيل تحقيق الاهداف السابقة يباشر الجهاز الإداري الاختصاصات الآتية :-

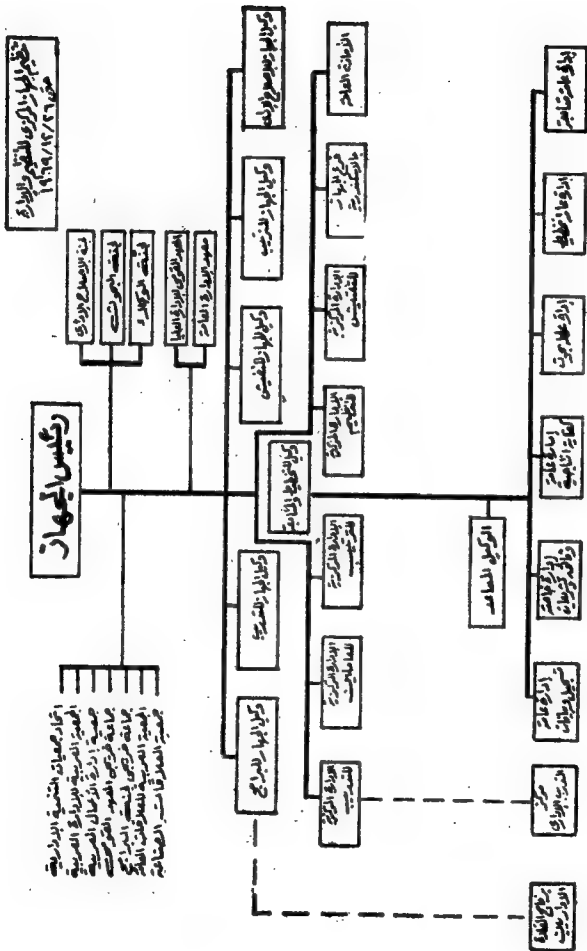
• اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وابـسـداء الرأي في المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل اقرارها الاشراف على تنفيذ هذه القوانين واللوائح واصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها .

• دراسة الاحتياجات من العاملين في مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ووفق نظم اختيارهم لشغل الوظائف على أساس العلاجية وتكافؤ الفرص .

- تطوير نظم شؤون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك فى دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة .
- رسم سياسة وخط تدريب العاملين فى مجال التنظيم والادارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية فى تنفيذها .
- اقتراح سياسة الاحور (المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات) ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها فى سجلات .
- دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها .
- الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين فى المستويات القيادية ووضع نظام الاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .
- المشاركة فى تعبئة المجهود الحربى للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الامكانيات البشرية فى الخدمة المدنية كما ونوعا وتخطيط تعبئتها وقت الطوارئ .
- رسم سياسة اصلاح الادارى وخطته واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والادارية وكفاءة الاداء .

- ابدأء رأى الفنئ وتقدفم المعافنة الفنية فى عملفاء
- التنظفم وتبسفط الاجراءات وتحسفن وسائل العمل
- وضع النظم الخاصة بالتفتفش والمتابعة للتأكد من سلامة
- وكفاءة أءاءء العاملفن
- وقضى قانون انشاء الجهاز بأن ففكون هفشة مستقلة تلحقق
- بمجلس الوزراء ففتألف من اءارات مركزفة فصدر بتنظفمها وتحدد
- اختصاصاتها قرار من رففس الجمهوففة وتتكون هذه الااءارات المركزية
- من عدد من الااءارات العامة فصدر بتنظفمها وتحدد - اختصاصاتها
- قرار من رففس الجهاز • وقد مر تنظفم الجهاز بعدة مراحل السى
- الآن ومع التطور فى السفاة العامة فى المرحلة الاولى واستممرت
- الى مارس ١٩٧٠ كان تنظفم الجهاز على النحو الموضع فى الشكـل
- التالى رقم (٨)

وقد مرت تجربة الجهاز فى تلك الفترة بعقبات عءفةة فعود معظمها الى نقص التعاون الذى أظهرته فى منظمات الجهاز الااءارى (عناصر التنفيذ) مما أصاب كفففر من عملفاء جهاز الاصـلاح الااءارى بما ففشبء الجمود ومما أشاع حول الجهاز " مناغ " من الاشاعات تفغذفه شكافى البفروقراطفة من أن الجهاز ففدخل فى شئون العمل التنفيذى ففعطل الاعمال وقد أءت كل هذه التطورات الى صدور قرار رففس الجمهوففة رقم ٩١٠ فى مارس ١٩٧٠ بأن ففتبفع الجهاز المركزى للتنظفم والاءارة ووزفر الخزانة • وقد أصدر وزفر الخزانة قراره الوزارى رقم ١٠١ فى سبفمبر ١٩٧٠ متفعفنا اعساءة



تنظيم الجهاز وذلك وفقا للشكل رقم (٩) ويتضمن من الشكل أن التغييرات التنظيمية داخل الجهاز قد تمت في اضييق نطاق ، وقد أوضح وزير الخزانة المشرف على الجهاز " فلسفة إعادة التنظيم " كما يتصورها بقوله (١) " المهم هو التركيز على محتويات التنظيم والافراد المتخصصين للقيام بالعمل الموكل الى الجهاز وكذا أسلوب العمل الذي يعتمد عليه لتنفيذ الاختصاصات " .

وقد أوضح السيد الوزير أهم العقبات التي تواجه الجهاز المسئول عن الإصلاح الإداري في ثلاث نواح وهي :-

١ - العائق البشري أى عدم توفر الكفايات البشرية اللازمة للعمل في جهاز الإصلاح الإداري .

٢ - العائق التنظيمي والمتمثل في احتياجات قرارات وتوصيات الجهاز الى تأييد القيادة العليا مما يؤدي الى تعهد مستبصر للقرارات الى أعلى التنظيم .

٣ - عدم وضوح العلاقة والتعاون بين الجهاز من ناحية وبين الأجهزة المختصة (في التنظيم والتدريب والبحوث ... الخ) ففى وحدات الجهاز الإداري المختلفة . ولمواجهة هذه العقبات اقترح السيد الوزير مايلي :-

(١) الأهرام الاقتصادية أكتوبر ١٩٧٠ .

أولاً : بالنسبة للعائق البشرى يمكن مواجهة المشكلة بتوجيه برامج تدريب (وبعثات) فى الجهاز مع العمل على نقل مسـئـن لا تلاثم كفاءتهم العنـد فى الجهاز الى جهات أخرى .

ثانيا : بالنسبة للعائق التنظيمى يمكن مواجهته باعطساء المسئولية الكاملة فى ادارة كل قطاع عمل فى الجهاز الى شخص مسئول مباشرة أمام رئيس الجهاز .

ثالثا : بالنسبة للعلاقة مع اجهزة الدولة يمكن مواجهة هذه المشكلة بوضع معايير ومؤشرات موضوعية تنظم هذه العلاقة .

أما المرحلة الثالثة فى تنظيم جهاز الاعلام الادارى فهى المرحلة التى يمكن القول انها بدأت باعلان تكوين مناصب " وزير التنمية الادارية " فى اغسطس ١٩٧٤ واتباع الجهاز مع معاهد التدريب المركزية لاشرافه .

وتطورت هذه المرحلة الى مرحلة رابعة هى المرحلة التى تسم فيها تعيين رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة مع اتباعه الى وزير التخطيط القومى ولهذه المرحلة ملامح أخرى عبر عنها رئيس الجهاز فى الاتى :-

- الاتجاه الى اللامركزية .
- الاهتمام بتنمية القيادات الادارية .
- تحقيق الاستقلال المالى والادارى للوحدات الانتاجية .
- تطوير نظم الحوافز .

وقد تطورت هذه المرحلة بدورها بالعودة الى تكوين منصب وزير التنمية الادارية واتباع الجهاز مع الجهاز القومى الرئيسى فى التدريب (اكاديمية السادات للعلوم الادارية) له - كما اقترنت تلك التطورات بتكوين لجان للاصلاح الادارى واهتمام كبير بالتدريب وتطوير نظم الخدمة ولوائحها وكفاءة عالية فى الاخذ بكل الوسائل العلمية الحديثة فى التنمية الادارية - الا أن السمات السلبية التى المحنا اليها تعكس عدم فاعلية فى تحقيق النتائج التى يجب أن تتمثل فى ارتفاع كفاءة العنصر البشرى للخدمة المدنية لان هذا هو المحك الحقيقى لنجاح كفاءة الاساليب العلمية .

لذلك نود ان ننهى هذه الدراسة المبسطة بوضع اطار عام لتطوير ادارة التنمية المصرية من منطلق انها ومع التطور الديمقراطى والتطور الاقتصادى نحو افهام مجال لاقتصاد مختلط تزداد أهميتها ولا تقل وتزداد خطورتها ولا تقل .

أولا : موضوعية الرواتب والاجور

من أهم منطلقات تطوير ادارة التنمية التوصل الى نظام عادل للرواتب والاحور يقوم مبستندا على الدراسات الكمية لمستويات المعيشة ويصل الى الربط العادل بين دخل الموظف وأعباء المعيشة مقارنا مع دخول العاملين فى القطاعات الاخرى للدولة وهذا لايمكن تحقيقه دون علاج مشكلة العمالة الزائدة ومشكلة سوء توزيع العمالة وحسم مسائل انتاجية مفسو الخدمة المدنية والقطاع العام .

ثانيا : تكلفة خدمات المنظمة

ويكون المؤشر الثانى لرفع كفاءة الخدمة المدنية وتطويرها هو مدى القدرة على تخفيض التكاليف سنة بعد الاخرى . ويحتاج ذلك بالطبع الى تطبيق فعلى لميزانيات الاداء فى المنظمات المختلفة للجهاز الادارى . وتبين هذه الميزانيات التكاليف التقديرية موزعة على الاعمال المختلفة للمنظمة (١) .

وهذا يؤدي الى ايجاد صلة وثيقة بين الانفاق على الخدمة من ناحية والنتائج المتحقق من الناحية الاخرى ، وهو ما يتحقق معه النجاح فى ارساء دعائم اقتصاديات الادارة العامة .

ثالثا : مستوى الخدمات التى تقدمها المنظمة

ويكون المؤشر الاساسى فى ذلك العدد هو محتوى الخدمة ومدى

(١) تطورت دراسات ميزانيات البرامج والاداء تطورا هائلا واصبحت اداة متاحة فى الادارة العامة لترشيد اقتصاديات الخدمة المدنية على اساس وضع اهداف واضحة واستخدام بحوث العمليات . تحليلات النظم ودراسات التكاليف وغير ذلك مما يؤدي فى النهاية الى ترشيد اقتصاديات ادارة التنمية .

راجع مثلا :

- Y.Dror : " The Planning Process ; a facet design " International Review of Administrative Sciences , 29 , 1963 .
- F.J.Lyden & E.G.Miller (ed.) : Planning Programming Budgeting, Chicago, 1972 .

ارتفاع ذلك المستوى سنة بعد الاخرى ، وهذا يستلزم اجراء دراسات تهدف الى تحديد المستوى النمطي (Standard) لخدمات المنظمة ، حتى يمكن قياس المستوى الفعلى لهذه الخدمات .

رابعاً : أسلوب عمل المواطن على خدمات المنظمة

وهنا ستوجد عدة مؤشرات لقياس تحقيق ذلك الهدف . من هذه المؤشرات اجراءات الحصول على الخدمة والضمن الذى يدفعه المواطن (فى شكل مباشر وفى شكل استثمارات أو تمفقات أو أدون ... الخ) ونوع الادارات أو المكاتب التى يحتاج الى التردد عليها . ومثل هذه المؤشرات تستلزم دراسات لاجراءات العمل فى المنظمة ودراسات لوسائل العمل ومكان العمل ... الخ .

وهذه الدراسات الجزئية ليست أكثر صعوبة من الدراسات الشمولية والتى يمكن أن تأخذ اشكالا متعددة . ونحن نرى أن المنطلقات السابقة تمثل الأركان الأساسية فى تحديد كفاءة عمليات ادارة التنمية ، وهذا يحقق فى النهاية مفهوم جديد فى استخدام الاساليب العلمية فى الادارة . فالاهداف السابقة والمؤشرات التى يمكن استخدامها نعى القدرة على استخدام المفهوم العلمى فى الادارة العامة .

ويستلزم ذلك أن نتعدى لمعالجة قضية مفهوم الخدمة فى المرحلة الحالية على مستوى ماهو قائم ومايجب أن يكون . ونحذر القارئ من تصور أن هذه المناقشة هى شيء قديم . ان النقاش الذى

نبدأه فوراً يعتمد على تقديرات الكاتب لما يراه عن موضوع
المفهوم العلمى فى إدارة التنمية على ضوء التطورات السياسية
والاجتماعية والاقتصادية التى المحنا اليها (١) .

مفهوم الخدمة المدنية

رغم اتساع دور الجهاز الادارى فى كافة تجارب إدارة التنمية
الا اننا يجب ان نتمسك دائماً بايجاد تفرقة بين الخدمة المدنية
(Civil Service) من ناحية وباقى منظمات الجهاز
الادارى من الاخرى - باعتبار أن الخدمة المدنية تظل أهم اداة
موصلة للسياسة العامة الانمائية ، وبكونها حتى مع ظهور قطاعات
جديدة فى إدارة التنمية كالقطاع العام أو المحليات ، والهيئات
وغيرها ، تظل الخدمة المدنية أقرب اداة الى القيادات السياسية
العليا تنقل عنها وتنقل اليها نتائج أعمال القطاعات الاخرى - كما
ان الخدمة المدنية تظل أهم مرآة ينعكس عليها المفهوم العام عن
الحكومة - بل هى الحكومة فى رأى المواطن البسيط . أن الخدمة
المدنية كانت محور الاهتمام فى دراستنا بحكم وضعها القيادى
فى إدارة التنمية ودون التقليل من أهمية القطاعات الاخرى العامة
أو الاهلية - ومن هذا المنطلق ينتهى هذا الفصل .

ان الخدمة المدنية العربية قامت وظلت لفترة طويلة تقسيم

(١) تتركز ملاحظتنا فى الجزء التالى على الخدمة المدنية
بكونها القطاع الرائد فى الجهاز الادارى والقطاع الرائد فى إدارة
التنمية .

على مفهوم شكلى واجرائى ، بمعنى الاهتمام بتنفيذ تعليمات
وقوانين عامة بغض النظر عن أى شئ آخر - وقد قوى هذا المفهوم
المراحل التى كانت الخدمة المدنية فيها لا تخضع لرقابة سياسية
فعالة تراجع اعمالها فاكتفت أن تعمل وكفى وبأى صورة ، كما
قوى منها مراحل كانت الخدمة المدنية المنظمة شبه الاحتكارية فى
" السوق " فعملت ماعملت بأى طريقة دون أن يقوم أحد بتقييم
أعمالها ، ولكن الخدمة المدنية الآن تخضع للمزيد من الرقابة
العامة كما أنها لاتعمل وحدها - واصبح مفهوم عملها الحالى
لا يعلم للمرحلة الحالية بل يمثل تهديدات خطيرة للاستقرار السياسى
للبلاد .

ان مفهوم الخدمة الحالى ان اعضاء الخدمة المدنية يقومون
بأعمال ذات صفة عامة تتعلق بتنفيذ اجراءات وتعليمات الوزارة
أو المصلحة أو الادارة التى يعملون فيها .

وهذا يعنى فى الواقع ان مايقومون به من أعمال يأخذ صفة
العمومية ويؤدى الى خلق الادارى العام (generalist) أكثر
من أى شئ آخر . وبمعنى آخر هذا النوع من الاعمال يمكن اكتساب
الخبرة فيه بأقل جهد ممكن وبدون حاجة الى اشتراطات معينة
تتعلق بالمؤهل فهذا العمل " الكتابى " فى الواقع هو ماتقرنه
نظرية الادارة بمستوى " الادارة المباشرة " وهو الذى يقوم أساسا
على تنفيذ مجموعة من السياسات والتعليمات والاجراءات تؤدى فى
النهاية الى تنفيذ السياسة العامة وهذا يؤدى الى أن الجهـ

الادارى لايصبح منظمة مهنية تخلق الكفاءات الادارية بصورة مستمرة ، ومن ثم يفقد ذلك الجهاز القدرة على معايشة ومسايرة أهداف التنمية والتغيير الاجتماعى .

وإذا طرح الباحث سؤالا على العاملين فى احدى وحدات الجهاز يسأل فيه : ماهى طبيعة عملك ؟

- هل تشترك فى تحديد الاهداف ورسم السياسات ؟
- أم تفع طرق وأساليب العمل وتشرف على التنفيذ ؟
- أم أنك تعمل على تنفيذ طرق وأساليب عمل موضوعة لك ؟

ورغم عدم وضوح دراسة ميدانية شاملة لتلك الاسئلة - الا ان الاجابة التى نحصل عليها من اجابات الغالبية العظمى من العاملين فى الخدمة المدنية لابد وأن تنحصر فى نطاق الاجابة الثالثة ، وهذا يعنى أن أكثر من اثنين مليون ونصف مواطن يعملون على تنفيذ مجموعة من " الاجراءات " ويتأكدون من تنفيذ أى عملية تبعا لهذه الاجراءات ، وعادة عندما تصبح هذه هى صورة العمل فى احدى المنظمات ان تزداد الاجراءات " طولا " وتعقيدا حتى يمكن ايجاد عمل لكل فرد فى الجهاز المتخم بالموظفين . لكل فرد يعمل فى الخدمة المدنية يريد أن يكون صاحب سلطة فى مراجعة جزء من عملية للتأكد من مطابقتها للاجراءات . وتكون النتيجة ان تطول الاجراءات امام المواطن صاحب الحاجة حتى تصبح بالنسبة لاجراءات بعض المعالم أشبه بالمعاناة الشاملة التى يعصب كشف كنهتها .

ان النتيجة ان المواطن يظل ينظر الى الجهاز الادارى بنفس
النظرة القديمة ، انه اداة غرقله للمصالح العامة وأن التعامل مع
الجهاز الادارى هو مجموعة مكاتب وعدد هائل من الموظفين واحرايات
غير مفهومة وعدم موضوعية فى معالجة شئون المواطنين وعدم
الحرص على مصالحهم . وليست هذه مشكلة المواطن فقط بل انها -
وهذا هو الخطير - هى مشكلة أساسية لادارة التنمية . وتصبم
هذه النظرة أو هذا المفهوم للخدمة المدنية هو أول خطر يحسب
التنبه له حتى ترتفع كفاءة عمليات الجهاز الادارى وينحسرو
ذاتيا الى استخدام الاسلوب العلمى فى الادارة لان التطور فى الخدمة
المدنية لابد وأن ينعكس على باقى قطاعات الجهاز الادارى بسبل
وعلى التنمية بشكل عام .

وحتى نستطيع أن نؤكد انتقادنا لمفهوم الخدمة المدنية
الحالى يجب أن يقوم ذلك على أساس توضيح المفهوم الذى يجب أن
تقوم عليه الخدمة المدنية . وهذا يستلزم منا تحديد أهم واجبات
جهاز الخدمة المدنية .

ويمكن اجمالاً اهم مهام الخدمة المدنية فى التالى :-

- ١ - مساعدة الوزراء فى اعمالهم المتعلقة برسم السياسات
العامة للوزارات وتصميم المشاريع والخطط المحققة لهذه السياسات .
- ٢ - تنفيذ المشاريع والخطط وفق الاهداف الموضوعة ومسمن
خلال الاجهزة الحكومية أو المؤسسات العامة أو المؤسسات الاهلية ، أى

التعاون مع عدد ضخم من المنظمات والادارات في الدولة مثل -
منظمات القطاع العام ومنظمات القطاع الخاص والمنظمات الاجتماعية
وحدات الادارة المحلية .

٣ - متابعة تلك العلاقات وتغذية الوزراء ومؤسسات الحكم
الاخري (التشريعية والرقابية) بنتائج تلك المتابعة واقتراح
التعديلات اللازمة لضمان استمرار العمل نحو تحقيق النتائج .

٤ - التعامل مع مجتمع المواطنين بكل مؤسساته وفئاته
واتجاهاته وتركيبه الديموغرافي بطريقة تحقق الرضاء العام
(Public Consint) سواء على مستوى كيفية ما يحصل
عليه المواطن أو على مستوى كيفية حصوله عليه .

وهذا العرض الموسع لمهام الخدمة المدنية يوضح لنا كيف أن
هناك حاجة الى معلومات وحبرة ومهارة سياسية واقتصادية
وقانونية واجتماعية وتخصصية على أعلى مستوى تتيجها لنا حفاة
الزمن وهذا يستلزم قيام الخدمة المدنية - على كافة المستويات -
على مفهوم مهني (Professional) ذو نطاق متسع
وعمق أصيل وفي اطار ثقافي واخلاقي مقبول من غالبية المواطنين .

ويحتاج ذلك الى " اداريين " ذوي خبرة عميقة بالعمل
الاداري وبالتخصصات العلمية المألوفة في عمل جهاز الخدمة المدنية
وفي نفس الوقت يربطهم رباط اخلاقي يتمشى مع القيم التي تسعى
السياسة العامة الى ارساء دعائمها . والتخصصات العلمية الضرورية

لعمل عفو الخدمة المدنية تقوم على بعض الدعامات الهامة التى
من أهمها فى اعتقادنا ان رجل الادارة يجب ان يلم بطبيعة
العملية الادارية ، وفى نفس الوقت ان يكون على علم كـ
بالجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية لانشطة
الادارة أو المصلحة أو الوزارة التى يعمل فى نطاقها وان يكون
على صلة بالتطورات المختلفة فى الميدان الذى يعمل فيه .

وان هذا يستلزم ان نستبدل النظرة الى رجل الادارة - من
الادارى العام (generalist) الى الادارى المهنى
المتخصص ، ويحتاج ذلك الى دراسة شاملة لتنظيم الجهاز الادارى
لتحديد المهام المتخصصة المختلفة المطلوبة فى هذا الجهاز ومن
ثم المواصفات التخصصية للوظائف العامة فى كل وزارة وفى كل
مصلحة وذلك لاعادة تجميع فئات الوظائف فى كادرات متناظرة مع
المفهوم العلمى الحديث للخدمة المدنية .

كما انه يتطلب تنمية القيادات التنفيذية القادرة على
المتابعة والتنسيق والعمل بروح الفريق والتعامل الموفق مع
المواطنين لان التركيز على القيادات الادارية العليا لا يكفى
عادة ولا يخلق الاستمرارية لعملية المتابعة وغالبا مايكون
للالدارة العليا حماس ولكن ينقصها وجود الفريق التنفيذى القادر
على تحويل ذلك الحماس الى نتائج ملموسة .

والمسائل التى نطرحها ليست مسائل جديدة على الفكر الادارى -
كما ان الحلول التى قدمتها أجهزة ولجان ومؤتمرات الاعلام الادارى

والتي استعرضنا جانب منها تكفى لعلاج مشاكل الإدارة بل وأكثر -
ولكن القضية هي في وجود القيادات التنفيذية الوطنية القادرة على
التنفيذ - وهذه القيادات هي التي وحدها تمثل الحل العلمي
لمشاكل الخدمة المدنية في مصر لانها القادرة على تسيير الأجهزة
ودفعها في طريق النجاح .

ان هذا المفهوم للخدمة المدنية لا يمكن تطبيقه الا من خلال
مجموعة القيادات التنفيذية الواعية بمتطلبات المرحلة الحالية
المتفهمة لدورها الوطني والامنة في نفس الوقت على معاشها ورفاهتها
القيادات التنفيذية يمكن أن تعود فرق عمل في مجموعات علمية
أسس تخصصية ومن نوعين :-

القسم الاول : وظائف طابعها تخطيطي ورقابي اقتصادية ومالية
وقانونية تتعلق بالتخطيط والرقابة والتحليل المالي ... الخ .

القسم الثاني : وظائف تخصصية الطابع - تتعلق بالتعليم والشئون
الاجتماعية والصحة والاسكان والمرافق الاخرى .

والواضح ان عمل الخدمة المدنية يمكن بسهولة رفعه تحسنت
واحد من المتخصصين السابقين .

اما القسم الاول فانه يحتاج علاوة على الخبرة الادارية الى
مهارة وخبرة الاقتصاد والمحاسبة والمالية والاحصاء والقانون .

اما القسم الثاني : فانه يحتاج الى خبرة أوسع مدى علاوة على
خبرته الادارية الواسعة فهو يجب أن يكون ملما بالحوائب التخصصية .

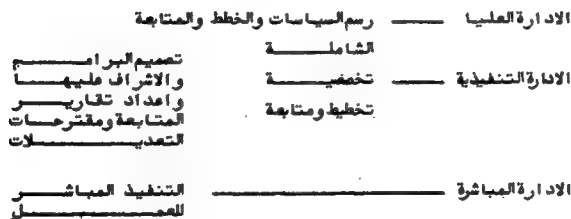
وثيقة الصلة بالعمل الحكومى محل التنظيم الاجتماعى وتنظيم وتخطيط المناطق وأساليب الدراسات الاجتماعية الميدانية والإدارة الاجتماعية والصحة العامة والنواحى التربوية ... الخ .

ويؤدى هذا المفهوم الى تقسيم الادارة التنفيذية الى مجموعتين رئيسيتين تتعاون معا على تحويل الخطط والسياسات الى برامج تنفيذية وانشطة فعالة هما :-

- ١ - مجموعة الوظائف العامة للتخطيط والمتابعة والرقابة .
- ٢ - مجموعة الوظائف التخصصية حسب نوع الادارة الحكومية المعنية .

وتحتاج المجموعتين الى الخبرة الادارية ابتداء ١٤ مع تركيز اعضاء المجموعة الاولى على عمليات جمع المعلومات وبحوث العمليات وتحليل النظم واعداد الميزانيات والبرامج والمتابعة والقوانين واللوائح وتركيز المجموعة الثانية على محال التخصص الذى تعمل فيه حسب الادارة أو المصلحة الحكومية (تعليم / صحة / اسكان ... الخ) .

نتصور ذلك فى الشكل التالى رقم (١٠)



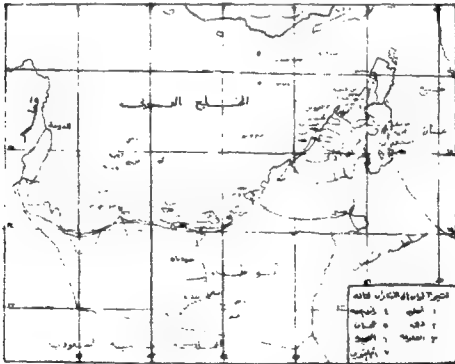
ويتم تعزيز ذلك التنظيم بالعناصر الاستشارية المرتبطة
بالادارة العليا والتي يجب أن تتصف بالتجانس وعمق الخبرة والقدرة
على التعاون مع العناصر التنفيذية وتتركز انشطتها حول الدراسة
المستمرة للمتغيرات البيئية وامداد عناصر الادارة العليا والادارة
التنفيذية بما يساعدها على تكوين خططها وبرامجها في ظل
أكبر قدر من المرونة الاجتماعية .

ان هذا الاطار المقترح للخدمة المدنية لابد ان يشمل
الاطار الثقافي الاخلاقي الملازم لتقاليد مجتمعنا العربي الاسلامي
الاصيل فهذا هو الضمان ان ممارسات الخدمة المدنية الفعلية ستكون
قريبة قدر الامكان من المبادئ والمفاهيم العلمية .

الفصل السابع
التنظيم الاداري
دولة الامارات العربية المتحدة

ملزمة

في يوليو ١٩٧١ ، اتفقت ست امارات عربية على الاتحاد في كيان سياسي موحد هو دولة الامارات العربية المتحدة - والامارات الست هي :- ١ - أبو ظبي ، ٢ - دبي ، ٣ - عجمان ، ٤ - الشارقة ، ٥ - أم القيوين ، ٦ - الفجيرة (١) ، وقد انضمت اليها امارة رأس الخيمة في فبراير ١٩٧٢ .



(١) للمزيد عن خلفية تكوين الدولة :

- د. جمال زكريا - امارات قديمة ودولة حديثة في كتاب " دولة الامارات العربية المتحدة " ، من مطبوعات معهد البحوث والدراسات العربية القاهرة ١٩٧٨ .
- د. محمد مرسى عبدالله - دولة الامارات العربية وجيرانها - دار القلم - الكويت ١٩٨١ .

وعند دراسة تجربة دولة الامارات العربية المتحدة فاننا نلاحظ
نوعها نموذج لما يمكن تسميته " التنشئة الادارية " بمعنى
خلق كيانات ادارية حديثة مع منحها مسؤوليات مباشرة ففى
ادارة التنمية " Development Administration " ولا يعنى
ذلك عدم وجود أى كيانات ادارية فى امارات الاتحاد أو نوع أو
آخر من التعاون والتنسيق بينها - فقد تكون فى ظل الاحتلال
البريطانى بعض أشكال من الكيانات الادارية البسيطة مثل مكتب
التطوير الذى أنشأته بريطانيا والذى كان مختصا بالبحث فى كيفية
تنمية الموارد الاقتصادية وتوجيه بعض الاستثمارات الى تكوين
وتنمية بعض الخدمات العامة . كما تكونت بعض الكيانات ففى
مجال التعليم والصحة والارسال الاداعى بمساعدات عربية من الكويت
ومصر ، كما حاولت جامعة الدول العربية ، كذلك ، مساعدة
امارات الخليج العربى (الامارات المتحالفة كما كانت تسمى)
الا ان كل هذه الاشكال لم تأخذ أبعادا جادة - الى ان تم اكتشاف
البتترول على نطاق اقتصادى مما مهد الطريق امام تكوين دولة
عربية جديدة على شاطئ الخليج العربى وبدأت تجربة جديدة ففى
نموذج يعبر تسميته التنشئة الادارية فى ادارة التنمية . وسوف
نقدم ذلك النموذج مع نموذجين آخرين فى التنشئة الادارية حتى
تسمح للقارىء باجراء المقارنات والخروج بالملاحظات .

تكوين دولة الاتحاد

وقد بدأت فكرة الاتحاد عندما اعلنت المملكة المتحدة ففى
نوفمبر ١٩٦٨ عن عزمها الانسحاب من منطقة الخليج العربى على

نهاية ١٩٧١ وكان ذلك يمثل تركة مشقولة تتركها المملكة المتحدة في شكل مجموعة متناثرة من الامارات الصغيرة جدا التي لا يزيدها بعضها عن بضع قرى ، وظهر في اعقاب ذلك مباشرة فكرة اقامة اتحاد شئائي يجمع بين أبو ظبي ودبي على أن يشرف الاتحاد على موضوعات السياسة الخارجية والدفاع والامن الداخلي والخدمات الصحية والتربوية للامارتين . ثم دعيت الامارات الاخرى الى هذا الاتحاد في دبي في فبراير سنة ١٩٦٨ وكان من الطبيعي أن تلقى تلك المبادرة والاستجابة لتدعيم الكيان السياسي والاقتصادي بعد الحصول على الاستقلال وقد نصت اتفاقية دبي على أن يبدأ العمل بها ابتداءً من ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ ، وينص ميثاق هذه الاتفاقية على انشاء اتحاد بالامارات العربية في الخليج العربي وتوثيق الصلات والعلاقات بين الامارات العربية وتقوية التعاون بينها . وتنسيق خطط تقديمها مع احترام سيادة واستقلال كل منها وتوحيد للسياسة الخارجية والتمثيل الخارجي ودعم الدفاع الجماعي لها .

ولقد دعى الى عقد الاجتماع الاول للمجلس الاعلى لاتحاد الامارات العربية لاستئناف البحث في تنفيذ اتفاقية دبي ، فكان المؤتمر الثاني للاتحاد الذي عقد في أبو ظبي في الفترة ما بين ٢٥ - ٢٦ من مايو ١٩٦٨ حيث عقدت أربع جلسات مغلقة نوقشت بها بعض النواحي القانونية التي تتعلق بمبدأ التنفيذ لبعض جوانب الاتفاق كانتخاب أول رئيس للاتحاد واختيار المقر الدائم واعداد واقرار الدستور ، وانفض الاجتماع الثاني للمجلس الاعلى على أن يعقد الاجتماع الثالث في أبو ظبي لمتابعة مناقشة المواضيع

الخاصة بالاتحاد ، فكان في اليوم السادس من يوليو ١٩٦٨ حيث
أبتداً جلساته وانتخب الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان أول رئيس
للمجلس وأصدر يوم السابع من يوليو ١٩٦٨ البيان المشترك كما
ووفق على القرارات التالية :-

أولاً - يحدد المجلس الأعلى في كل دورة مكان انعقاد الدورة
التالية مع مراعاة تنويع هذا المكان قدر الامكان .

ثانياً - تشكيل لجان من ممثلين عن الامارات وذلك بـ
يعهد المجلس الأعلى لمجلس الاتحاد المؤقت بذلك لدراسة :-

- ١ - توجيه النقد .
- ٢ - توحيد البريد .
- ٣ - علم الاتحاد والنشيد الوطني والشعار الرسمي .
- ٤ - انشاء جريدة رسمية للاتحاد .
- ٥ - تحديد مقر اللجان المذكورة .

وتم في هذا الاجتماع تشكيل المجلس الاتحادي المؤقت وتحديد
اختصاصاته وذلك من عضو واحد من كل امانة يساعده ما لا يزيد عن
ثلاثة أعضاء ويختار المجلس الاتحادي المؤقت مكان اجتماعه مع
مراعاة تنويع هذا المكان ، كما يختار المجلس بين اعضائه
الرئيس ويمدق في المجلس على قراراته هذه . وتكون عضوية
اعضائه سنة واحدة ويجوز اعادة تعيينهم كما أن قرارات المجلس
الاتحادي تصدر بأغلبية ثلثي الاعضاء ويكون لكل امانة صوت
واحد . ويتولى المجلس الاختصاصات المتعلقة بشئون الاتحاد ، وهي :

١ - وضع البرامج التنفيذية ورسم الانظمة وتنفيذ سياسة المجلس الاعلى .

٢ - تقديم التشريعات اللازمة لتنفيذ اتفاقية دبي .

٣ - دراسة الميزانية ومراجعتها ورفعها الى المجلس الاعلى .

٤ - تشكيل لجان خاصة وهيئات لتنظيم الشؤون الدفاعية والاقتصادية والثقافية وتعرض قراراتها عليه .

وافق المؤتمر على عملية رئاسة المجلس للاتحاد وذلك وفق الاسس التالية :

(٢) ينتخب المجلس الاعلى من بين اعضاءه رئيسا لكل دورة وبالتناوب وتستمر رئاسته الى حين اختيار الرئيس الجديد نفسى الدورة التالية .

(ب) يمارس رئيس الدورة الصلاحيات :

- رئاسة الاجتماعات للمجلس الاعلى خلال الدورة وادارة المناقشات .

- الاشراف على تدوين محاضر الجلسات للدورة التسمى برؤسها .

- تنفيذ القرارات المتخذة من قبل المجلس الاعلى أثناء تلك الدورة .

- دعوة المجلس الاعلى للانعقاد بناء على طلب أى عضو من اعضاءه .

واختتم المؤتمر عمله باعتماد مالى قدره خمسون الف دينار بحرينى لدعم تنفيذ القرارات تتولى تغطية المبلغ كل من أبوظبى

قطر ودبي والبحرين .

وفي أكتوبر ١٩٦٨ بدأت اجتماعات المجلس وشهدت خــــلال السنوات التي أتت ذلك اجتماعات في عواصم معظم الامارات وانتهى موضوع الاتحاد بخروج قطر والبحرين وانضمام اماره رأس الخيمة وأصبحت الاتحاد يضم الان امارات ابوظبي والشارقة ودبي ورأس الخيمة وأم القيوين والفجيرة وعجمان .

وما زالت السياسة العامة لدولة الامارات العربية المتحدة تنحوي الى تحقيق الاتحاد الشامل مع تدعيم الكيان الاتحادي بكل الوسائل - وقد جاء ذلك في تصريحات المسؤولين في مناسبات عدة مع اعطاء دور متزايد الاهمية للجهاز الاداري - ومن مظاهر ذلك التطور الهائل ميزانية الدولة الاتحادية التي بدأت سنة ٧٢ بحوالي ٢١ مليون دينار زادت بنسبة ١٣٨ ٪ سنة ٧٣ لتصل الى أكثر من ٥١ مليون دينار ثم قاربت ٨٥ مليون دينار ٠٧٤ وفي أواخر ١٩٧٣ تدعم الاتحاد بإلغاء مجلس وزراء ابوظبي وضم عدة وزارات الى الوزارات الاتحادية .

وفي ١١/١٢/١٩٧٣ وجه رئيس وزراء الاتحاد كتاب استقالة وزارته الى رئيس الدولة وقد جاء فيه :

١ - التأييد الكامل للسياسة التي أعلنها رئيس الدولة في افتتاح دورة انعقاد المجلس الوطني الاستشاري والتي تهدف الى دعم الكيان الاتحادي في الدولة .

٢ - التأكيد على أن هذا الدعم يتأتى عن طريق دمج بعض

الاجهزة المحلية فى البنين الاتحادى للدولة تقوية للجهاز الحكومى
الاتحادى (١) .

• ووجه رئيس وزراء أبوظبى كتابا بنفس المعنى تقريبا .

وفى ٧٣/١٢/١٥ تم تشكيل وزارة حكومة دولة الامارات العربيه
المتحدة من رئيس الوزراء ونائب لرئيس الوزراء و٢٦ وزيرا (٢) .
وقد الحق ذلك المرسوم بتعيين وزيرين آخرين للدولة .

وفى ١٩٧٧ تكونت الوزارة الاتحادية الثالثة (٣) ، وفى ١٩٧٩
تكونت الحكومة الرابعة (٤) .

(١) راجع بالذات بيان الحكومة عن العام ٧٣ وعن العام ٧٤ الى المجلس
الوطنى الاتحادى .

يراجع ذلك البيان المالى لمشروع موازنة الدولة للعام المالى ٧٣ -
كذلك تصريحات وزير المالية فى المجلس الوطنى الاتحادى .

٨٩ مرسوم اتحادى رقم (٤٣) لسنة ٧٣ بتشكيل مجلس وزراء دولة الامارات
العربية المتحدة .

وقد كان عدد وزراء الحكومة الاولى حوالى ١٩ - اذ تم تقسيم بعض
الوزارات القائمة الى عدد اكبر من الوزارات مثل الاقتصاد والتجارة التى
كانت من قبل جزء من وزارة المالية .

كما تكونت وزارات جديدة مثل وزارة الشؤون الاسلامية والوقف -
وزارة الدولة للشئون الداخلية والدولة للشئون الخارجية ودولة لشئون اعلام .

(٣) مرسوم اتحادى رقم ٧٣/٤٤ بتعيين وزير دولة لشئون مجلس
الوزراء . و مرسوم اتحادى رقم ٤٥ لسنة ١٩٧٣ بتعيين وزير الدولة .

(٤) تكونت الوزارة الجديدة الرابعة من نفس العدد مع ملاحظة هامة وهى
ازدياد نسبة الوزارات من ابناء البلاد الحاصلين على تعليم جامعى
او ما بعد الجامعى .

ان المتتبع للتطور الادارى فى دولة الامارات العربية المتحدة
كما عرضناه باختصار ليلاحظ ظاهرتين أساسيتين تميزا ذلك
التطور وهما :

أولا - السرعة الكبيرة التى حدثت ويحدث وفقا لها التطور
الادارى للدولة نحو تقوية وتدعيم الكيان الاتحادى .

ففى أقل من ثلاث سنوات حدثت قفزة هائلة على طريق الدمج
الكامل للأجهزة والكيانات المحلية فى الجهاز والكيان الاتحادى
تلتها خطوات سريعة فى أقل من عشر سنوات .

ثانيا - الدور البارز لامارة أبوظبي فى المبادأة والتشجيع
لذلك التطور ودعم الاتحاد بكل السبل المادية وغيرها .

وفى مجال تقييم هاتين الملاحظتين لايسع الباحث الا تذكّر
بعض المبادئ والمظاهر العامة فى ادارة التنمية فالدولة النامية
عادة يكون حماسها لتحقيق التطور كبير متمم فى بعض الاحيان
بالرغبة فى تخطى الفواصل الزمنية بينها وبين الدول المتقدمة فى
أسم وقت ومن أهم جسر عبور تلك الفواصل جسر الرابطة القومية
الواسع اذ انه كلما كانت الدولة كبيرة قوية لها امتداد سكانى
وجغرافى واقتصادى كلما كان ذلك مدعاة للفخر ومصدرا للقسوة
لسياسات التنمية .

والامارات لا تختلف فى انطباق تلك الملاحظة العامة عليها
فهى كيانات صغيرة مبشرة لو حاولت كل منها ان تكون دولة

لواجهت مصائب عدة . فمن زاوية سكانية بلغت تقديرات التعداد السكاني لكافة الامارات اقل من ٢٥٠ الف نسمة - منهم حوالي ٦٠ الفا في اماره دبي وحدهم ومثلهم في اماره ابوظبي - وبعض الامارات لا تزيد عن بضع قرى .

فهذا الكيان السكاني البسيط لا يمكن أن تتكون من كل منسبه وحدة قومية قوية تشق طريقها بين مجموعة الدول الاخذة فـسـى النمو - هناك اذا تبرير مفعوى قوى جدا لتدعيم الكيان الاتحادي للامارات وللامراع في ذلك الاتجاه بل واكثر من ذلك للتفكيـر جديا في كيان قومي أكثر اتساعا امتداداته الطبيعية من الكويت شمالا وحتى عمان ومسقط جنوبا .

ويعد النفط مصدر الثروة الاقتصادية اذ يشكل البترول فـسـى دولة الامارات ٥ ٪ من اجمالي احتياطي العالم - وتمثل ايرادات النفط أكثر من ٩٠ ٪ من ايرادات الدولة وتزيد هذه الايرادات على ٦٠ مليار درهم - وتحتل أبوظبي المرتبة الاولى في الاتحاد تليها دبي ثم الشارقة (١) .

وهذه الثروة الهائلة والتي لا شك تنفع الدولة في مطمح قـسـد يعرضها لإخطار كبيرة في عالم أصبحت رفاهة الدول الصناعية الكبرى فيه متوقفة الى حد كبير على ضمان حصولها وبشروط طيبة على

(١) النشرات الاقتصادية للمصرف المركزي لجبولة الامارات العربية المتحدة .

حاجتها من التوثود - هذه الاطماع هي مبرر آخر لتدعيم الكيان
الاتحادى بل والتفكير فى كيان اتحادى أكثر اتساعا .

وليس من الغريب اذا أن يكون لامارة أبوظبى دور أساسى
فى مجال تدعيم الاتحاد - فأبوظبى هي أغنى الامارات وأكثرها
حظا من الثروة فليس من المستغرب اذا أن لأبوظبى المبادرة الفعالة
فى هذا المدد يؤكد كل ذلك نتيجة أساسية تهمنا وهي أهمية
وخطورة الدور المنوط بالجهاز الادارى فعلاوة على كونه أداة أساسية
فى ادارة التنمية فهو كما لاحظنا كان أداة أساسية فى تدعيم
الاتحاد وتقويته ، والجهاز الادارى قد أصبح فى دولة الامارات
أداة ومظهر قوة الدولة وتطورها . وينص الدستور المؤقت للامارات
العربية المتحدة على أن تتكون السلطات الاتحادية من (1) :

- ١ - المجلس الاعلى للاتحاد .
- ٢ - رئيس الاتحاد ونائبه .
- ٣ - مجلس وزراء الاتحاد .
- ٤ - المجلس الوطنى الاتحادى .
- ٥ - القضاء الاتحادى .

والمجلس الاعلى للاتحاد هو السلطة العليا فى الاتحاد ويشكل
من حكام جميع الامارات المكونة للاتحاد أو من يقوم مقامهم فى
اماراتهم وقد نصت أن يكون لكل امانة صوت واحد فى مسداولات

(١) . الامارات العربية المتحدة - الجريدة الرسمية - العدد الاول
السنة الاولى - ذى القعدة ١٩٣١ هـ ديسمبر ١٩٧١ م .

المجلس ويتولى المجلس الاعلى للاتحاد الامور التالية :

١ - رسم السياسة العامة فى جميع المسائل الموكلة للاتحاد بمقتضى هذا الدستور والنظر فى كل ما من شأنه أن يحقق أهداف الاتحاد والمعامل المشتركة للامارات الاعضاء .

٢ - التصديق على القوانين الاتحادية المختلفة قبل مدورها بما فى ذلك قوانين الميزانية العامة السنوية للاتحاد والحساب الختامى .

٣ - التصديق على المراسم المتعلقة بأمور خافعة بمقتضى أحكام هذا الدستور للتصديق أو موافقة المجلس الاعلى وذلك قبل اصدار هذه المراسيم من رئيس الاتحاد .

٤ - التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويتم هذا التصديق بمرسوم .

٥ - الموافقة على تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد وقبول استقالته واعفائه من منصبه بناء على اقتراح رئيس الاتحاد .

٦ - الموافقة على تعيين رئيس قضاء المحكمة الاتحادية العليا وقبول استقالتهم وفصلهم فى الاحوال التى ينص عليها هذا الدستور ويتم كل ذلك بمراسيم .

٧ - الرقابة العليا على شئون الاتحاد بوجه عام .

٨ - أى اختصاصات أخرى منصوص عليها فى هذا الدستور أو فى القوانين الاتحادية . وتصدر قرارات المجلس الأعلى بأغلبية
ه أمضاء على أن يكون من بينهم صوت امارة أبو ظبى وامارة
دبى . وينتخب المجلس رئيسا من بين أعضائه ونائبا للرئيس ومدة
كل منهما - خمس سنوات ويجوز اعادة انتخابهما لذلك المنصب
بفترة أخرى . ويعد رئيس مجلس الدولة ومعه مجلس الوزراء العناصر
الاساسية التى يتكون منها جهاز ادارة التنمية .

الادارة التنموية

لاشك أن دور الجهاز الادارى فى دولة الامارات العربية المتحدة يجعل منه الاداة الاساسية فى ادارة التنمية فمن اجمالى السكان تبلغ تقديرات القوى العاملة ٥٣ ٪ منها ٢٠ ٪ من العاملين فى الحكومة (١) ويعمل فى الجهاز عدد لا بأس به من الخبراء العرب والاجانب والموظفين العاملين فى كافة مجالات ادارة التنمية ، علاوة على ذلك فان الانفاق العام للجهاز الادارى يشمل الحجم الاساسى .

وتحتل مسائل الادارة والتنظيم المكانة الاساسية فى مخططات وبرامج الحكومة الاتحادية . واعدر رئيس مجلس الوزراء الاتحادى

(١) حسب نشرات وزارة التخطيط فان القوى العاملة شمل الى حوالى نصف مليون وعدد العاملين فى الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية حوالى مائة ألف فرد .
راجع فيما بعد .

لائحة بالنظام الإداري في الحكومة تم فيها تحديد اختصاصات مجلس الوزراء ورئيس المجلس وذلك على أساس ان مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية للاتحاد ويتولى تحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد والمجلس الأعلى تعريف جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بهما الاتحاد بموجب دستوره المؤقت والقوانين الاتحادية .

ويتكون مجلس الوزراء من رئيس المجلس والوزراء ونائب أو أكثر للرئيس ويقوم بأمانة السر فيه وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية :-

١ - متابعة السياسة العامة لحكومة الاتحاد في الداخل والخارج .

٢ - اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية وإحالتها إلى المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها إلى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس للتصديق عليها .

٣ - اعداد مشروع الميزانية السنوية العامة للاتحاد والحساب الختامي .

٤ - اعداد مشروعات المراسيم الاتحادية وقراراته المختلفة .

٥ - رفع اللوائح لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تغيير أو تعطيل لها أو إعفاء تنفيذها وكذلك لوائح الضبط واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمعامل العامة في حدود أحكام الدستور والقوانين الاتحادية ويجوز بنص خاص في القانون أو لمجلس الوزراء تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أي جهة إدارية أخرى

في اصدار بعض هذه اللوائح .

٦ - الاشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح
والقرارات الاتحادية بواسطة كافة الجهات المعنية في الاتحاد أو
الامارات .

٧ - الاشراف على تنفيذ أحكام المحاكم الاتحادية والمعاهدات
والاتفاقيات الدولية التي يبرمها الاتحاد .

٨ - تعيين وعزل الموظفين الاتحاديين وفقا لاحكام القانون
ممن لايتطلب تعيينهم أو عزلهم اصدار مراسيم بذلك .

٩ - مراقبة سير الادارات والمعامل الاتحادية وسلوك وانضباط
موظفي الاتحاد عموما .

١٠- أي اختصاصات أخرى يخولها ايها القانون أو المجلس
الاعلى في حدود الدستور .

وقد جاء في تنظيم العمل امكان تكوين اللجان الوزارية
للتنسيق والاشتراك في دراسة الموضوعات المشتركة بين الوزارات
وتنقسم تلك اللجان الى نوعين :-

١ - لجان دائمة وذلك لدراسة موضوع معين بصفة مستمرة
قبل عرضه على مجلس الوزراء الاتحادي ومن أمثلتها مجلس الخدمة
المدنية وتختص بالمسائل الخاصة بشؤون الخدمة المدنية في الحكومة
الاتحادية ولجنة المشاريع .

٢ - لجان مؤقتة لدراسة موضوع معين وقد يحدد لها وقت لانتهاء من عملها وكلا النوعين من اللجان يعدر قرار بتشكيلها من مجلس الوزراء الاتحادي ولايجوز أن يكون عدد اعضاءها أقل من ثلاثة كما يعين مجلس الوزراء رئيسا لها من بين الاعضاء يكون هو المسئول عن اعمالها أمام مجلس الوزراء . ويجوز بقرار من مجلس الوزراء اضافة بعض الخبراء أو الفنيين الى عضوية اللجان دون أن يكون لهم صوت عند التصويت .

وتعد الوزارة الوحدة الرئيسية في الجهاز الإداري رغم التوسع في الاجهزة المختلفة مثل هيئة التخطيط العمراني وجهاز أمن الدولة وديوان المحاسبة ... الخ ويمكن وضع بعض الملاحظات العامة بخصوص التنظيم الإداري للوزارات .

١ - يعد وكيل الوزارة الرئيس الإداري المعاون للوزير يتبعه تقسيمات إدارية حسب حجم الوزارة ونشاطها ويجوز تعيين أكثر من وكيل في الوزارة الواحدة .

٢ - تنقسم الإدارات العامة الى عدد صغير من الأقسام أو المكاتب أو الشعب حسب الحاجة ولا يوجد توحيد عام لسميات التشكيلات الإدارية . ويعدر تنظيم الوزارات بقرارات وزارية تعتمد من مجلس الوزراء . ويعد الوزير الاتحادي الرئيس الأعلى لوزارته وهو مسئول مسئولية كاملة عن أعمال الوزارة وللوزير أن يفوض بعض سلطاته الى وكيل الوزارة وكبار الموظفين في الوزارة .

الشمية الادارية

ان دولة الامارات العربية المتحدة هي دولة تتسم بصفتين أساسيتين من وجهة نظر هذه الدراسة هاتان الصفتان هما :

أولا - هي دولة حديثة تجمع عدة امارات يجمع بينهم
اللسان العربى مع الدين الحنيف مع التاريخ المشترك الا انها مع
ذلك تتبع نظم ادارة مختلفة ورغم ان الاختلاف فى نظم الادارة هو
أمر مرغوب فيه الا أنه يجب ان يكون اختلاف فى ظل أكبر قدر
من التنسيق والملاءمة حتى تترابط اجزاء الدولة الاتحادية الفتية
فى رباط قوة .

ثانيا - هي دولة نامية بمعنى انها مازال عليها أن تقطع
شوطا بعيدا لتحقيق الانماء الاقتصادى الذى يكفل لابنائها المستوى
الحضارى اللائق بهم وهذا يعنى ضمن مايعنى ضرورة العناية بنمية
الاجهزة الادارية وتنظيمها وفق اصول العاحية ويشمل ذلك العناية
بتكوين الكادر الادارى والفنى القادر على تحمل مسئوليات الادارة
فى الدولة ويحتاج ذلك فى هذه المرحلة الى تنسيق الجهود فسى
الدولة الفتية حتى يمكن الوصول الى أكفأ الاجهزة الادارية وأكثرها
فعالية .

وان عملية التنسيق لا يمكن أن تتم مرة واحدة بقرار واحد
ولكنها تحتاج الى صبر الرجال وعزيمتهم فى البناء المتطـوـر
والمثالى الذى يقوم على دعائم علمية وموضوعية .

ومن أهم منطلقات قوة الدولة وتطورها وجود الأجهزة الإدارية القادرة على تنفيذ السياسة العامة بأقصى كفاءة وبسروح الخدمة العامة . والأجهزة الإدارية هي إدارات لابد لها من متخصصين فى الإدارة والتنظيم وفى باقى العلوم والفروع المرتبطة بالعمل الإدارى .

والدولة لا تبخل على ابنائها بالتعليم بل أتاحت لهم فى مدارس الحكومة وفى بعثاتها حتى المستويات الجامعية العليا ، وهذا بلا شك سوف يؤدى الى ظهور أجيال متزايدة من المتخصصين والفنيين الذين تحتاجهم الدولة لبناء تقدمها ولتحقيق تطورها ولكن هناك الى جانب ذلك حاجة الى التنمية الإدارية والمقصود بالتنمية الإدارية عملية تنمية مهارات الموظفين على كافة المستويات وبصورة منتظمة وذلك وفق احتياجات العمل فى أجهزة الدولة وتحقيقا للتطور فى تلك الأجهزة وكذلك على ضوء التطورات العلمية الحديثة فى علوم الإدارة وفنونها .

ومن هنا يتضح لنا أن منطلقا أساسيا فى الإصلاح الإدارى هو اعتبار التنمية الإدارية أداة هامة لتنمية الموظفين فى الدولة بما يؤدى الى تنمية الأجهزة الإدارية وزيادة قدرتها على تنفيذ سياسات الدولة فى كافة المجالات .

وتتضح لنا أهمية وخطورة التنمية الإدارية إذا ما تبين لنا أن آمال السياسة العامة لانماء البلاد وتطويرها تتحقق وفق قدرة

الاجهزة الادارية على التنفيذ والانجاز وقدرة الاجهزة الادارية
هى قضية ترتعن بقدرة العاملين فيها وحماهم للخدمة العامة
وولاهم لمهنة الخدمة المدنية .

وتقع مسئولية التنمية الادارية على عاتق جهاز تنظيم
شئون الخدمة المدنية ويمثل فى الدولة فى مجلس الخدمة المدنية
والذى يجب أن تكون التنمية الادارية هى منطلقه الاساسى لتطوير
الخدمة فى البلاد (١) .

والتنمية الادارية بالتعريف السابق تتحقق بوسائل عديدة
لا يمكن حصرها طالما أنها عملية تأثير على الفرد وتوجيه سلوكه
فى اتجاهات محددة . فالفرد يتأثر بمحيط متع من العادات
والتقاليد والجماعات الصغيرة التى يعيش بعضها معها ... ولكن
لا يصح مع ذلك القول ان التنمية الادارية هى ناتج التأثير
الاحتماى على اتساعه برغم ما فى هذا القول من صفة ومن صدق
موضوعى .

لا يصح القول بذلك لو تركنا أمورنا دون روابط وهـذا
ما لا تتميز به الامم الحديثة . ان ما يصح قوله هو أن التنمية

(١) يتكون مجلس الخدمة المدنية برئاسة وزير وسعة أعضاء
يمثلون وزارة المالية ودائرة شئون الموظفين وبعض العناصر الادارية
والقانونية من كبار العاملين فى الدولة - ويعاون المجلس دائرة
شئون الموظفين وهى الادارة الفنية المختصة بمعاونة المجلس
وتنفيذ قراراته .

الادارية تتحقق بوسيلتين اساسيتين هما :

أولا : كفاءة النظم الادارية ذاتها، فهذه النظم التى يعمل من خلالها الموظفون هى خير معلم ومدرّب للموظفين وتشمل الانظمة الادارية بهذا المفهوم .

١ - الهياكل التنظيمية

التى نتحدد وفقا لها الاختصاصات والسلطات والتى يتعلم منها الموظف ان هناك تخصص وظيفى ويصحب ذاته بمرور الوقت ———
المختصين كما أن تلك الهياكل التنظيمية اذا ما كانت وفق الاصول العلمية تنمى روح الخدمة العامة ونظامها فى نفس الفرد .

٢ - نظم الاشراف والتوجيه

وليست القضية فى الواقع قضية التنظيم الرسمى (أو القاضون والاختصاصات والمسئوليات بقدر ماهى كذلك قضية أساليب العمل الفعلية وبالذات نوعية الاشراف الذى يخضع له المرؤوسين على كافة المستويات . ان الرئيس المباشر هو معلم مهم فى حياة الموظف منه يتعلم كيف يعمل وكيف يتصرف أو منه يتعلم كيف يخطئ وكيف يعجز عن التصرف .

ثانياً : التدريب أثناء الخدمة ، أى بعد حصول الفرد على

قدر من التعليم والتحاقه بالعمل وهنا نلاحظ أن تلك العملية الهامة تساعد على تنمية النظم الادارية وبذلك تحقق وحودا للمصدر الاول فى التنمية الادارية ، كما أن هذه الوسيلة أى التدريب تعسّد

طريقا رئيسيا لتنمية مهارات الموظفين واعدادهم . وتبعاً للمفهوم السابق يمكن أن نناقش مسألة التنمية الادارية فى دولة الامارات العربية المتكئة ونتناول أولا الغايات التى يجب أن تسعى اليها عمليات تطوير الخدمة المدنية فى هذا المجال

الهيكل التنظيمى

من الملاحظ انه فى الوقت الحالى يوجد نقص واضح فى الجانب التنظيمى فى الجهاز الادارى وهذا النقص من مظاهره :

- ١ - عدم وجود خرائط للتنظيم أو مواصفات للوظائف أو لوائح للعمل .
- ٢ - التعدد الخطير فى المسميات التنظيمية .
- ٣ - التضخم الوظيفى وازدياد نسبة العمالة الوافدة .

وقد واجهت الدولة ذلك بدعوة الخبراء العرب والاجانب الذين قاموا باعداد بعض الدراسات التنظيمية وقدموا بعض التوصيات والمقترحات الا أن بعض هذه التوصيات قد تم تطبيقه بالفعل مثل التوصية بإنشاء معهد التنمية الادارية لاعداد الكوادر البشرية والبعض الاخر لم يطبق . ونحن نرى انه من الضرورى قيام هيئة ما فى الحكومة (تفصل ان تكون الدائرة المختصة) بشئون الخدمة بتلك العملية - أى بتجميع كافة هذه المقترحات والدراسات

ثم البدء فى العمل على تطبيق مايطلم منها (١) .

نظام الاشراف والتوجيه

تتركز نظم الاشراف والتوجيه وتعتمد على :-

- ١ - وجود قانون للخدمة تتحدد بموجبه قواعد العمل .
- ٢ - وجود نظام موضوعى للاختيار وللتعيين يضمن الحصول على أكفأ الافراد ومن ثم يتحقق عن طريقه أكثر أساليب الاشراف موضوعية .

ونلاحظ ان الدولة قد أصدرت القانون بشأن خدمة الموظفين—
وقد جاء القانون شاملا لمعظم الاحكام التى تضمن حسن الاختيار
وكفاءة نظام العمل الا أن هناك موضوع اللوائح التنفيذية للقانون
والتي بدونها يصعب تنفيذ القانون ، الا انه قد بولغ مع ذلك
فى اصدار نظم الخدمة (٢) .

(١) راجع لنا - الادارة ومشكلاتها فى دولة الامارات العربية
المتحدة ، مجلة العلوم الادارية - ١٩٧٤ .
كذلك - تقرير بعثة الامم المتحدة عن الجهاز الادارى ١٩٨٠ -
ترجمة قسم الادارة العامة بجامعة الامارات العربية المتحدة ١٩٨٢ .
كذلك - تقرير معد لدائرة التخطيط فى اماره أبوظبي
من المؤلف (شتاء ١٩٨٢) غير منشور عن المشاكل الادارية—
والتنظيمية ومنطلقات التطوير .

(٢) يوجد العديد من نظم الخدمة - بعضها للمواطنين وينقسم
بدوره الى عدة نظم (للخدمة الدبلوماسية / القضائية للعاملين
بالصحة .. الخ) ثم توجد نظم خدمة لكل اماره خاصة بها - ثم
توجد نظم خدمة للاجانب ونظم خدمة للعمال ونظم للتقاعد :

نمل أخيرا الى أهم مطلب ملح وهو تنظيم الجهاز - جهاز
 شئون الخدمة ذاته اذ يحتاج تنظيم الجهاز الادارى والانطلاق
 بعملية التنمية الادارية الى وجود جهاز لشئون الخدمة المدنية
 يكون بمثابة " بيت الخبرة المحلى (Local Consultant)^(١)
 للحكومة فى مسائل التنظيم والتنمية الادارية . وتقوم فى الوقت
 الحالى دائرة لشئون الموظفين فى الدولة والدوائر الشبيهة فى
 الامارات بهذا الدور الا أنه بدراسة اختصاصات تلك الدائرة
 والدوائر الشبيهة فى الامارات يلاحظ عدم اتضاح وظيفة المعاونة
 والاستشارة فى مسائل التنظيم الادارى والتنمية الادارية بل انها
 اضرب الى دائرة موظنين بالمفهوم التقليدى الذى يقوم على حفظ
 الملفات واتمام اجراءات الادارة أكثر من الاهتمام بعملية
 التنظيم والتنمية الادارية . ونحن لا ننكر أهمية الجوانب المتعلقة
 باجراءات الادارة ولكننا نراها جانب واحد فقط فى وظائف
 أجهزة شئون الخدمة - نقصد بالجوانب الأخرى كل مايتعلق بالتنظيم
 الادارى والتنمية الادارية . كما تقتصر تلك الدوائر على علاقة
 قوية تربطها مع مجلس الخدمة المدنية الاتحادى .

كما ان هناك نقما واضحا فى التنسيق الفعال بين دوائر
 شئون الموظفين فى الامارات من ناحية وتلك الدائرة فى الحكومة

(١) مؤسسة وايتهيد الاستشارية - انظر تقريرها عن تنظيم
 الجهاز الحكومى - مايو ١٩٧٢ ، علاوة بالطبع على عدد كبير من
 الخبراء والمستشارين العرب .

الاتحادية من ناحية أخرى ومن هنا تظهر أهمية وضرورة تنظيم
شؤون الخدمة المدنية على المستويين الاتحادي والمحلي (١) .

(١) هذه الملاحظات تكونت أثناء عمل الكاتب - على سبيل الإشارة -
مستشاراً لمجلس الخدمة المدنية بأبو ظبي وقد تركزت توصيات الكاتب
في مجال تطوير جهاز مجلس الخدمة المدنية على أساس تحقيق :-
أولاً - تكون مجلس للخدمة المدنية على مستوى الحكومة الاتحادية
تكون مهمته وضع السياسة العامة للخدمة في دولة الاتحاد واتخاذ
قرارات التنسيق بين الإمارات .

ثانياً - تقوية أجهزة لشؤون الخدمة المدنية على مستوى كل إمارة
لكي تصبح أدوات فعالة في تطوير شؤون الخدمة وتنظيمها وتحقيق التنمية
الإدارية الفعالة وفق السياسات التي يضعها المجلس الاتحادي للخدمة المدنية .

وقد أوصت دراستنا أن يكون جهاز الإصلاح الإداري منظم كعنصر
رئيسي للمشورة للقيادة العليا وأن يظهر في تنظيمه :

أولاً - استقلال الفكر والموضوعية والقدرة على مواجهة الضغط
ومقاومة التأثيرات حتى تستطيع إصدار الأحكام الموضوعية ورفع
التوصيات العلمية دون أن تتأثر بأي عوامل خلاف المصلحة العامة .

ثانياً - الارتباط بالسياسة العامة للدولة وعدم التصرف في شؤون
الخدمة المدنية إلا في ظل تلك السياسة العامة وتحت إشرافها حتى تظل
تلك الهيئة أداة تنفيذية للسياسة العامة ولا يؤدي استقلالها الفكري
إلى انسلاخها عن السياسة العامة للدولة .

ورغم تكوين مجلس الخدمة المدنية إلا أن الكاتب مع متابعة
التجربة وفي زيارة حديثة للإمارات - لاحظ الآتي :-

رغم وجود الشكل الرسمي لجهاز إدارة الخدمة المدنية إلا أن
فاعليته في السيطرة على تطور التنظيم الإداري ونظم العمل تبدو ضعيفة
الفاعلية فقد تفخمت المسميات التنظيمية والإدارية ، كما لاحظنا .

رغم تأييد القيادة العليا للبلاد لفكرة الاتحاد وسعيها
لتحقيقه فإن الأجهزة الإدارية على المستويات المحلية (لكل إمارة)

ولكن الواقع ان مشكلة الاصلاح الادارى فى تعريسة ادارة التنمية فى دولة الامارات العربية المتحدة هى مشكلة العنصر البشرى . ان هذه الغرضية تظهر بما لا يقبل الشك من حوانب عديدة ويجب ملاحظة أن العنصر البشرى يمثل بشكل عام اللزومية الاساسية فى الجهاز الحكومى لى دولة لان الفرد القادر هو الذى يستطيع تحويل السياسة العامة الانمائية الى واقع عملى ملموس أما الفرد غير القادر فانه مهما توافرت له الموارد لن يستطيع بأى حال استخدام تلك الموارد بالطريقة الصحيحة التى تضمن الوصول الى أهداف السياسة العامة بكفاءة ومشكلة العنصر البشرى فى الدولة النامية هى النقص الواضح فى الافراد القادرين على ادارة الاحهزة الحكومية وفق الاساليب العلمية فى الادارة .

ولكنها أى مشكلة العنصر البشرى تواجه كافة الدول النامية بدرجات متفاوتة وتعانى الامارات من تلك المشكلة كباقي الدول النامية ، ونظرا لحدثة التعليم النظامى فى الامارات فان مشكلة العنصر البشرى تبدو واضحة فى نوعية الوظائف التى يظطلع بها المواطنين حتى الان اذا ما زال عدد الذين يشغلون منهم وظائف

مازالت تنمو مما يعقد عمل الادارة الاتحادية .
التضخم الوظيفى الكبير مع انخفاض نسبة المواطنين فى قوة العمل الحكومى .

راجع - تقرير (غير منشور) مقدم لداثرة التخطيط
(مرجع سابق) من الكاتب .

عليها محدودا (١) .

هذا الجانب من مشكلة العنصر البشرى يحتاج الى معالجة خاصة حتى يمكن حصر آثاره وتلافى النتائج التى قد تترتب عليها أو على الأقل التقليل من تلك النتائج بقدر المستطاع ونقصد بذلك المعالجة فى الاحل القصير والمتوسط حيث ان الدولة تعالج المشكلة فى الاحل الطويل بالاسلوب العلمى الوحيد المتاح ، الا وهو التوسع فى التعليم وهذا يعكس ادراك واع من القيادات العليا فى الدولة لاهمية العنصر البشرى فى عمليات التنمية . كما أن هذه المشكلة مشكلة العنصر البشرى يجب النظر اليها فى اطارها الصحيح أى فى اطار الطموح والمبادرة اللذين يميزا السياسة العامة للبلاد . ان القيادة العليا فى دولة الامارات العربية المتحدة كان امامها خيارين (٢) :

(١) تمثل مشكلة الندرة المكانية اهم اسباب العديد من مشاكل دولة الامارات - فمن ناحية يبلغ عدد السكان حوالى المليون منهم حوالى ٢٥ ٪ فقط من المواطنين .

راجع - وزارة التخطيط فى دولة الامارات - الملامح الرئيسية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية - أبوظبى ١٩٨٢ .

(٢) من الصعب امام الثروة الاقتصادية المتزايدة ان تتوقف مشاريع الانماء امام العجز فى العنصر البشرى - نلاحظ ان عدد السكان عند بدء الاتحاد لم يزد عن مائتى الف والزيادات الهائلة فى السكان تعكس التوسع فى مشروعات التنمية والاعتماد المتزايد على العمالة الوافدة .

الاول : هو ارجاء مشاريع الانماء الى ان يتوفر العنصر
البشرى القادر على ادارتها .

الثانى : هو البدء فى مشاريع الانماء ومنها مشاريع انماء
الانسان (بالتعليم وغيره) (١) والاستعانة بقدر الامكان
بالكفاءات الادارية الفنية من خارج البلاد .

وقد اختارت القيادة العليا البديل الثانى وهو اختيار كافة
الدول النامية التى تعى قيادتها مسئوليتها الوطنية وعيا صحيحا .

- وقد ادى ذلك الى ازدياد عدد السكان - كما لاحظنا - مع تناقص شديد
فى نسبة المواطنين الى المحكوم - وبالتالي الى محكوم القوى العاملة حيث يصل
المواطنين الى ١٥ ٪ من احمالى قوة العمل وهى تميل الى التناقص .

ان الهيكل الادارى يشغله الى حد كبير موظفين من غير ابناء البلاد
ويمثل هؤلاء الموظفين (٢٨) حنسية مختلفة يمثلون أكثر من ٦٨ ٪ من
احمالى العاملين فى الاحزمة الادارية الاتحادية ويبلغ احمالى العاملين
فى الاحزمة الادارية للدولة حوالى أربعين الف موظف .

(١) نمى التعليم فى الدولة نموا هائلا مما يتضح من ملاحظة ميزانية العلم فهى
تمل الى حوالى ١٠ ٪ من اجمالى ميزانية الدولة فى الفترة من ٧٢ الى ١٩٨٢ -
كما ان اعداد طلاب المدارس من أقل من خمسة الاف طالب وطالب قبل ١٩٧١ ليهل فى
مطلع الثمانينات الى أكثر من ١٢٠ الف طالب وطالبة - كما أن التعليم الابتدائى
الزامى للجميع ومجانى لكافة المراحل ، وقد تم افتتاح جامعة الامارات فى
مدينة العين سنة ١٩٧٧ وتزايد عدد كلياتها وطلابها حتى وصل الى ما يقارب
الاربعة الاف تضمهم ثمانية كليات وتستمر الدولة - مع كل ذلك - فى ايفاد البعثات
من ابناء الدولة لاستكمال تعليمهم فى الخارج .

راجع لذلك

- التقارير السنوية لوزارة التربية والتعليم فى دولة الامارات
العربية المتحدة .
- وزارة التخطيط - الخدمات الاساسية فى دولة الامارات
العربية المتحدة - ديسمبر ١٩٨١ .

عدد العاملين بالوزارات الاتحادية في ديسمبر ١٩٨١

الوزارة	الموظفون من المواطنين	نسبتهم ٪	الموظفون من غير المواطنين	نسبتهم ٪	الاحتمالي
التربية والتعليم والشباب	٥٢٩٢	٢٩٧٣	١٢٥٠٧	٧٠ر٢٧	١٧٧٩٩
الصحة	٢٣١٦	٢٠ر٧٩	٨٨٢٣	٧٩ر٢١	١١١٢٩
الاعلام والثقافة	٢٨٤	٢٥ر٩٦	١٠٩٥	٧٤ر٠٤	١٠٧٩
الداخلية	٥٢	٨٠ر٢١	٥٨٢	٩١ر٧٩	٦٣٤
الماء والكهرباء	٨٧٠	٤٧ر١٨	٩٧٤	٥٢ر٨٢	١٨٤٤
الاشغال العامة والاسكان	٣٩٥	٥٧ر٦٦	٢٩٠	٤٢ر٣٤	٦٨٥
الزراعة والثروة السمكية	٨٤٧	٧٣ر٩٧	٢٩٨	٢٦ر٠٣	١١٤٥
المواصلات	٤٦٣	٤٣ر٩٢	٥٩١	٥٦ر٠٨	١٠٥٤
الخارجية	٣٦٤	٥٨ر٣٣	٢٦٠	٤١ر٦٧	٦٢٤
العدل والشئون الاسلامية	٣٣٤	٣٥ر٦٨	٦٠٢	٦٤ر٣٢	٩٣٦
العمل والشئون الاجتماعية	٥١٤	٦٣ر٨٥	٢٩١	٣٦ر١٥	٨٠٥
المالية والصناعة	١٦٣	٣٢ر٦٧	٣٢١	٦٦ر٣٣	٤٨٤
الدولة لشئون مجلس الوزراء	٣٠٩	٦٢ر٤٢	١٨٦	٣٧ر٥٨	٤٩٥
التخطيط	٥٩	٢٩ر٢٠	١٤٣	٧٠ر٨٠	٢٠٢
الاقتصاد والتجارة	٢٠	٣٤ر٠٩	٥٨	٦٥ر٩١	٨٨
البنترول والثروة المعدنية	١٧	٢٣ر٦١	٥٥	٧٦ر٣٩	٧٢
رئاسة مجلس الوزراء	٢٣	٨٢ر١٤	٠٥	١٧ر٨٥	٢٨
ديوان نائب رئيس مجلس الوزراء	٢٧	٥٠ر٠	٢٧	٥٠ر٠	٥٤
وزارة الدولة لشئون المجلس الاعلى	٠٧	٤٦ر٦٦	٠٨	٥٣ر٢٤	١٥
وزارة الدولة	٠٢	٣٣ر٣٣	٠٤	٦٦ر٦٧	٠٦
دائرة التشريعات والقيافة	٦٦	٢١ر٠٨	٢٤٧	٧٨ر٩٢	٣١٣
المجموع	١٢٥٣٤	٣١٤٤١	٢٧٣٦٧	٦٨ر٥٩	٣٩٩٠١

ونستطيع أن نضيف الى ذلك عدد العاملين في " الادارة المحلية " الخاصة بكل امانة على حدة وقد قدر أحد اساتذة الادارة عددهم بحوالى ستون الف ليمثل احمالى العاملين فى الاجهزة الادارية حوالى مائة الف (١) .

وللمشكلة البشرية جانب ثانى هام وهو المتعلق بنوعىة القيادات التنفيذية فى كثير من الادارات حيث تقل عن المواصفات المطلوبة أو تزيد عن العدد المطلوب ، كما يظهر تضخم فى عمالة المستويات الدنيا لوظائف الخدمات المعاونة (٢) مما ينعكس فى وجود مظاهر سلبية ومرفضة للإدارة من وجود " حيثى " ضخم من السعساء و " الفراشين " وحملة " اكواب الشاى والقهوة " - كما يظهر للمشكلة البشرية جانب آخر وهو النزعات الاقليمية وعظام القيم الذى يجعل بعض المواطنين يتركز ولاؤه لا للدولة بل لقبيلة أو جماعة قبلية كما يجعل بعض المواطنين يستنكف من القيام ببعض الاعمال الادارية (الكتابية مثلا) مما يدفع بالمزيد من العمالة الوافدة الى مواقع ادارية يمكن بسهولة شغلها محليا (٣)

والمشكلة البشرية هى جوهر نموذج " التنشئة الادارية " وهى مشكلة لا يأتى لها الحل العلمى من منطلقات ادارية فقد بل لا بد

(١) يراجع دراسة للدكتور عامر الكسى - الادارة العامة والتنمية دولة الامارات العربية المتحدة - الطبعة الاولى ١٩٨٢ - ص ٦٥ .

(٢) راجع تقرير الامم المتحدة المشار اليه .

(٣) د. ماهر فرجاني - سياسات الهجرة وتغيرات السكان وقوة العمل فى دولة الامارات - ندوة تحرية دولة الامارات / بيروت ١٩٨١ .

من الاهتمام بمسائل التنمية السياسية وتنويع الاقتصاد القومى وتطوير نظم القيم والعادات فكل هذه معا هى نظم محققة لاهداف السياسة العامة الانمائية - والدرس الذى يجب ان نستخلصه من نماذج التنشئة الادارية هو استحالة تحقيقها دون توافر الاطار السياسى / الاجتماعى / الثقافى الملائم .

ان ادارة التنمية تفرز مجتمع كثافته السكانية من غير المواطنين (Non Nationals) حيث ان القوى العاملة الوافدة تأتى تدريجيا بأسرها للاستقرار - ويقدر تقرير علمى هام ان عدد السكان من غير المواطنين يمكن أن يصل الى عشرة مليون على نهاية ١٩٨٥ (١) .

ان الظفرة الهائلة فى الدخل من البترول ترتب عليها ظفرة أخرى فى استيراد العمالة - ورغم ما تؤديه هذه العمالة من وجهة نظر ادارة التنمية للامارات وغيرها من نماذج ادارة التنمية الشبيهة - الا ان الاثار السياسية والاجتماعية لهذا التركيب السكانى الغريب يواجه الان تلك البلدان بمسائل خطيرة للغاية ، خصوصا فى ظل ما يبدو أنه عدم نجاح نظام التعليم تماما فى تغيير نظام القيم الاجتماعية ، مما يعوق عملية التنشئة الادارية .

Manpower & International Labor Migration (١)
in the Middle East & North Africa-a world
bank Publication .
Ibid .

العمل الثامن

نموذج مقترح للتدريب في إدارة التنمية سلطنة عمان

التنمية

لا يمكن تحقيق تنمية فعالة الا مع توافر الاجهزة الادارية ذات الكفاءة - وتشهد سلطنة عمان منذ ١٩٧٠ نهضة تنمية شاملة يحتل التعليم والتدريب فيها مكانا بارزا - وذلك بهدف توفير الكوادر اللازمة لادارة التنمية فقبل ١٩٧٠ لم يكن للتعليم الرسمي وجود (تقريبا) اذ لم يزد عدد التلاميذ عن الف تلميذ في ثلاث مدارس فقط - وقفز هذا الرقم سنة ١٩٨٠ الى مايقارب المائة الف تلميذ في كافة مراحل التعليم يدرسون في اكثر من ثلاثمائة وستون مؤسسة تعليمية حديثة ، أن سلطنة عمان قد تبينت بذلك حقيقة ان ادارة التنمية هي مسألة بشرية بالدرجة الاولى - وهذا أمر يعبر عن استراتيجية ناجحة لادارة التنمية .

وتهتم سلطنة عمان الى جانب الاتجاه نحو تديم نظم التعليم الى تنمية البرامج المتخصصة في تدريب الموظفين وذلك لزيادة نسبة هؤلاء في أعمال الإدارة المختلفة ورفع كفاء الاداء - ومن أهم المؤسسات التدريبية في السلطنة معهد الإدارة العامة والذي يتولى اعداد برامج متنوعة للإدارة العليا والوسطى والتخصصية

والذى يأمل فى التوسع فى عملياته التدريبية لتواكب خطط الانماء القومى للبلاد (١) - والتي تعكس صحة حضارية لهذا القطر ذا التاريخ العريق .

وتنتهيا لسلطنة عمان علاوة على تاريخها العربى المتميز فرص جيدة للنمو الاقتصادى حيث يمكن ان تزدهر الزراعة على سفوح الجبال والوديان فى مناطق عديدة اهمها الظاهرة والباطنة - كما استطام اهالى البلاد منذ القدم تصميم والافادة من الميمنة الجوفية - ويوجد اضافة لكل ذلك امكانات هائلة للثروة المعدنية كالبتروى والنحاس (٢) .

ونركز فى هذا النموذج على العنصر البشرى من الكوادر الوظيفية والاسلوب الملائم - فى اعتقادنا - لتحقيق تنشئة ادارية فعالة وذلك مع اخذ العناصر الاخرى فى الاعتبار - ان النموذج العمانى يمثل فى الفصل الحالى مقترحات علمية أكثر من تقديمه للواقع الفعلى وذلك فى مجال اعداد الكوادر البشرية اللازمة لادارة

(١) سمير الهجرى - التدريب كنظام - تطبيقا على الخطة القومية للتدريب فى السلطنة (١٩٨٢ - ١٩٨٥) مجلة الادارى - تصدر عن معهد الادارة العامة فى مسقط - العدد الثالث عشر - مليون ١٩٨٣ .

(٢) رضا جواد الهاشمى : الافلاج ، من مشاريع الارواء العربية القديمة - مجلة كلية الاداب - ١٩٧٦ - ص ١٥ - ٤٠ .
كذلك د . ج . د . و . و لكنسون - التغير فى حياة قرية عمانية فى كتاب التطور الاجتماعى فى اقطار الخليج العربى - مركز دراسات الخليج العربى - جامعة اكستر / المملكة المتحدة .

التنمية - ونود بتقديم ذلك النموذج ان يكون بمثابة تعليــق
علمي متخصص على تجربة دولة الامارات العربية المتحدة مع ملاحظة
الفروق بين التجريبتين وأهم تلك الفروق :-

• ان النموذج العماني يعبر عن مجتمع دولة عربية قديمة
له سماته المميزة .

• ان النموذج العماني يمثل اقتصاد قابل - ابتداءً - للتنوع
مما يمثل فرصا أكبر امام ادارة التنمية العمانية .

• ان النموذج العماني يتسم بايجابية سكانية - كذلك -
سواء من حيث وجود الكوادر المتعلمة أو المؤسسات التعليمية أو
التراث الحضارى .

ويكن يجب أن يلاحظ القارىء اننا لانقدم نموذجا افتراضيا،
بل نموذجا قابل للتطبيق لانه يقوم مستندا على تحاربنا فـى
التنمية الادارية فى نماذج ادارة التنمية .

ولكن تظل العبرة دائما لى فى الاعلان من نوايا التنمية
أو فى الاخذ باحدث اساليب الادارة أو الاصلاح الادارى - انمسا
تكون العبرة فى النهاية فى نجاح ادارة التنمية فى تحقيق نتائج
ايجابية فى مجال التنمية . ويبدو لنا من مقارنات الجدول
التالى ان سلطنة عمان تحقق نتائج لابأس بها بملاحظة انها ليست
من الدول النفطية الغنية .

معدلات النمو الاقتصادي في بعض دول
الدراسة ودول أخرى شبيهة
١٩٨٥ - ١٩٧٦

الدولة	سنة الاساس	العملة	اعلى معدل للنمو (النسبة)	ادنى معدل للنمو (النسبة)
البحرين	١٩٧٧	دينار بحريني	١١.٢	٨.٦
مصر	١٩٧٥	جنيه مصري	٨.٤	٦.١
الاردن	١٩٧٥	دينار أردني	٧.٢	٤.٥
الكويت	١٩٧٥	دينار كويتي	٦	٥.٦
سلطنة عمان	١٩٧٥	ريال عماني	٤.٧	٤.٧
السعودية	١٩٦٩	ريال سعودي	١٠.٦	٨.٦
السودان	١٩٧٥	جنيه سوداني	٤.٨	٣.٧
سوريا	١٩٧٥	ليرة سورية	٦.١	٤.٤
الإمارات	١٩٧٥	درهم	١١.٦	٩.٤

Manpower & International Labor Migration in the Middle East and North Africa, A world Bank Publication - Ibid, P . 12 .

وسوف نقدم الآن نموذج مقترح للتنمية الإدارية في عمان .

العنصر البشري في إدارة التنمية

يقوم العنصر البشري بأهم الأدوار في إدارة التنمية - إذ أنه من الثابت علمياً أنه لو توافرت الإمكانيات المادية دون وجود

الكوادر البشرية القادرة تكون فرصة الدولة النامية في تحقيق
اهداف التنمية اقل بكثير مما لو توافرت لها كوادر بشرية
قادرة مع فعل في الامكانيات المادية . ان الانسان القادر يستطيع
من طريق الادارة الرشيدة ان يواجه النقص في الامكانيات المادية ،
كما ان المدير فير الكفة يمكن بالادارة السيئة التي ينتهجها أن
يبدد الموارد ويضيع الطاقات . كما أنه من المعروف بدهشة ان
علم الادارة يبحث في استخدام الموارد المتاحة .

وان أي مدير في أي موقع يعمل على توجيه ما هو متاح وهو
دائما أقل من ما هو مرغوب فيه من الموارد .

ان ادارة التنمية تعنى بالدرجة الاولى القدرة على الاستخدام
الكفء والفعال لما هو متاح من موارد لتحقيق أهداف التنمية
ضمن الاطار العام الملزم من الاولويات . وهذه المسألة تقع العنصر
البشري على رأس محددات النجاح في ادارة التنمية .

ومن هنا تظهر أهمية التعليم والتدريب في برامج التنمية
للبلدان النامية التي تأخذ مسائل التنمية على محمل جاد ، لانه
خلال تدعيم وتطوير برامج التعليم والتدريب يمكن تدعيم ادارة
التنمية - وهذا ما يؤكد أهمية التنمية الادارية .

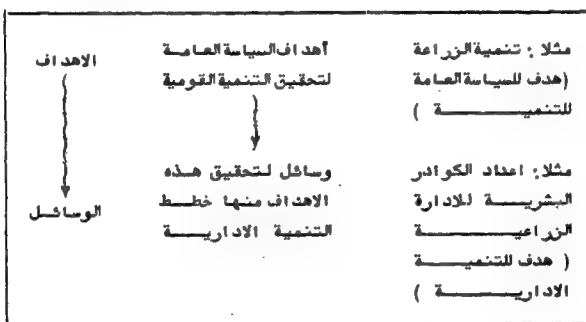
التنمية الادارية

توجد تعاريف عديدة للتنمية الادارية ، منها أنها " الخطط
والسياسات والبرامج التي تستهدف زيادة فاعلية العنصر البشري في

ادارة التنمية من خلال اكساب هذا العنصر مهارات حديثة تدعم قدراته على ادارة التنمية في ضوء الموقف الاجتماعى والاقتصادى الواقعى للبلاد .

ويمكن مناقشة هذا التعريف بتحليل مكوناته :

أولا : الخطط والسياسات - لابد من أن يكون للتنمية الادارية مجموعة أهداف يتم ترجمتها الى مخططات وسياسات علمية وقابلة للتنفيذ . وأهداف التنمية الادارية هي في الواقع " وسائل " لأهداف أعلى هي أهداف السياسة العامة كما يظهر من الشكل التالى :-



اهداف خطط التنمية الادارية هي وسائل للسياسة العامة .

خطط التنمية الادارية كأحد أهم وسائل السياسة العامة تستلزم من مخطط التنمية الادارية أن يتطعم أهداف السياسة العامة وأن يضع مخططاته على أساس تدعيم تلك الاهداف بوضع البرامج الكفيلة

بتنظيم امكانيات ادارة التنمية - وخطة التنمية الادارية -
لذلك هي حدث مستقبلي بالدرجة الاولى اذ أنها في الواقع تجهيز
اداري لازم لاستقبال خطط التنمية ولا يمكن أن يكون حدث ناعم الا
لو أثبت قدرته على الاستقبال الفعال لاهداف السياسة العامة ،
ومن هنا يجب أن تمتلك أجهزة التنمية الادارية وسائل حصص
المعلومات وتجديدها وتطويرها . كما يجب أن تمتلك قنوات اتصال
فعالة مع أجهزة رسم السياسات القومية - وفي المقابل لابد من
تحقيق التناسق والتكامل بين تلك الاجهزة من ناحية والمؤسسات
التعليمية من الناحية الاخرى .

ثانيا : برامج التنمية الادارية :

وهي مجموعة متكاملة من الانشطة المحققة للخطط والسياسات ،
وتشمل بالذات :-

١ - برامج تدريب نمطية لمستويات الادارة المختلفة خصوصا
المباشرة والتنفيذية .

٢ - برامج تدريب متخصصة (Specialised) مخصصة
لمواجهة احتياجات ادارات بذاتها .

٣ - برامج متدرجة (Up-graded) وهي برامج
طويلة نسبيا يلتقي معها الموظف على عدة فترات .

٤ - برامج للإدارة العليا تخاطب احتياجات قيادات الجهاز
الاداري الى مناقشة بعض المسائل العامة في اطار علمي وعملي .

وتحتاج امثال البرامج السابقة الى تطبيق مجموعة من الاساليب الحديثة التى يتم انتقاء كل منها بما يتلائم مع احتياجات كل برنامج والتى تدخل عليها التعديلات والتطوير حسب تطور كل برنامج وحسب ماتوضحه نتائج التقييم .

ثالثا : المهارات الحديثة :

تشمل المهارات الحديثة العديد من المهارات الا أنه يمكن تقسيمها الى عدة مجموعات هامة هي :-

- ١ - مهارات حديثة تخصية أى تتفاوت من قطاع الى آخر مثل (مهارات الزراعة والانتاج ... الخ) .
- ٢ - مهارات نظم المعلومات والاتصالات والحفظ .
- ٣ - مهارات التنظيم والاساليب .
- ٤ - مهارات الشراء والتخزين والادارة المالية .
- ٥ - مهارات ادارة المكتب .
- ٦ - مهارات اتخاذ القرارات على المستويات العليا فى الادارة .

وتتمثل المجموعات السابقة فى العديد من التخصصات العلمية والمهنية - الا انها جميعا يجب ان تعبر عن الموقف العملى للبلاد .

رابعا : الموقف الاجتماعى والاقتصادى للبلاد

لا تتحقق التنمية الادارية فى فراغ وانما فى اطار واقع اجتماعى واقتصادى وسياسى لايمكن تجاهله - وهذا يلح تعريف

التنمية الادارية في اطاره الصحيح اذ أن النجاح في النهاية هو مسألة القدرة على تطوير العلم بطريقة تحترم الواقع المحلى - ولا تكون مجرد عمليات " نقل " .

ادارة التنمية الادارية في سلطنة عمان

ومن هنا تحتاج التنمية الادارية الى اداة فعالة للتخطيط والتنفيذ - وهناك بعض الجوانب الهامة في تنظيم وادارة التنمية الادارية (١) .

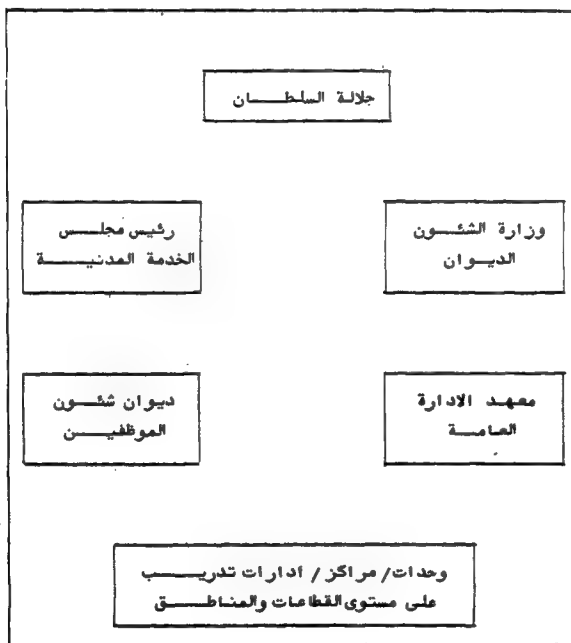
ان عمليات التنمية الادارية يجب أن تقوم على الملاحظة الادارية الاستشارية (Staff) والمفروض نظريا أن لا يتدخل عمل هذه الادارة مع سلطات الرؤساء التنفيذيين . وان يكون هؤلاء الاخيرين من المسؤولين عن اداءهم لاعمالهم وبهذا المفهوم يكون التنمية الادارية بمثابة هيئة استشارية دون أن يترتب على ذلك أى تعارض مع تنظيم الجهاز الادارى .

فالهياكل الاستشارية ، لاتقلل أو تعدل في سلطة أو مسئولية ادارة المنظمة ولا في حاجتها الى المثورة في اداء مهامها ، بل أن نشاط هذه الهيئات يعتمد الى حد كبير على الاداء المتمسك الفعال للادارة .

(١) راجع الفصل الخامس .

ولكن مع ازدياد أهمية عمليات التنمية الادارية ، يتم اللجوء الى استخدام السلطة الوظيفية على نطاق أوسع ، أن السلطة الوظيفية تصم الاداة المتيسرة لتحقيق الدور المتزايد الاهمية للتنمية الادارية في الجهاز .

ويظهر من الشكل التالى التنظيم الحالى لادارة التنمية الادارية في سلطنة عمان .



ويظهر من الشكل السابق ان اهم ادوات التنمية الادارية هي :

- ١ - وزارة شؤون الديوان السلطاني .
- ٢ - رئيس مجلس الخدمة المدنية .
- ٣ - معهد الادارة العامة .
- ٤ - ديوان شؤون الموظفين .
- ٥ - وحدات التدريب على مستوى القطاعات والمناطق المختلفة .

مقترحات للتطوير

ومن المفيد في هذه المرحلة ان نطرح مقترحات مبدئية لتطوير منها :-

✱ التلاحم مع التجارب العالمية والعربية في التنمية الادارية
للافادة مما توصل اليه هذه التجارب العالمية مع اتاحة الفرصة
لتنفيذ بعض البرامج خارج السلطنة (١) .

✱ تنسيق عمليات التنمية الادارية مع عمليات التعليم
بما يؤدي الى توفير في النفقات وتدعيم لنشاط كل من التعليم
والتدريب .

(١) يفيد في ذلك الدراسة العلمية لاحتياجات ادارة التنمية
من العمالة - وفي دراسة حديثة للبنك الدولي اقترحت هذه الدراسة
الاحتياجات حسب الجدول التالي :-

■ تكوين لجنة عليا للتنمية الادارية أو مجلس للتنمية الادارية يضم رؤساء الاجهزة المعنية الادارية خصوصا تلك التي بينها الشكل السابق مع رؤساء المؤسسات التعليمية الرئيسية في الدولة . ويحب أن يكون هذا المجلس لصيق العلة مع مجلس الخدمة المدنية ومع وزارة شئون الديوان .

نوعية احتياحات العمالة المتوقعة في عمان (سنة ١٩٨٥)

العدد والنسبة المئوية المتوقعة سنة ١٩٨٥		المستوى الفني
النسبة المئوية	العدد (بالالف)	
٣١٧	٣٤	- فنى ومهنى
٥١٦	٥٥١	- عمال ماهرة وعمالة مكتبية
١٦٧	١٧٩	- عمالة غير ماهرة
١٠٠٠	١٠٧٠	مجموع

المصدر : Maprawer & International Labor Migration in the Middle East & North Africa - a world Bank Publication Ibid- P . 34 .

الفصل التاسع

التنشئة الادارية

(الكويت)

الجهار الادارى

نقدم عرفا مبسطا لنموذج خليجى فى ادارة التنمية يشبه نموذج الامارات والذى وضعناه تحت مسمى " التنشئة الادارية " - والكويت من أقدم اقطار الخليج العربى الجديدة (الامارات/البحرين/ قطر) التى أظهرت أهمية البترول ودوره فى التنمية كما هسى - من أغنى الدول المنتجة للبترول فقد قفزت عوائد البترول مسن حوالى ٣٩٠ مليون دينار كويتى سنة ١٩٧٠ الى مايزيد عن ٦ مليون دينار كويتى سنة ١٩٨١ يوجه الحانب الاعظم منها الى التنمية (١) .

ويمكن اعتبار الادارة العامة أداة أساسية فى ادارة التنمية فى الكويت مثلها كباقي البلدان البترولية العربية وقد انعكس ذلك على التطور فى حجم الادارة العامة - اذ يبلغ عدد العاملين

(١) مجلس التخطيط - دولة الكويت - مشروع خطة التنمية الخمسية -

١٩٨١/١٩٧٧ ،

كذلك : د. محمد توفيق صادق - التنمية فى الاقطار المنتجة للنفط

فى الجزيرة العربية - البحرين - الاجتماع السنوى الثانى - (٢٤ - ٢٦ من

ديسمبر سنة ١٩٨٠) .

في الجهاز الادارى (١٩٨١) أكثر من ١٥٠ الف حوالى ٧٠ ٪ منهم من غير الكويتيين (١) - ويمثل العاملين حوالى ١٠ ٪ من اجمالى عدد السكان وهى نسبة عالية جدا بالمقارنة مع المستويات العالمية ولكنها متقاربة مع النسب في البلدان النامية بشكل عام والعربية بشكل خاص (٢) . وينعكس النمو في الادارة العامة كذلك في تـضخم عدد الاجهزة الادارية وتنوعها - اذ يتكون الجهاز الادارى الكويتى من التقسيمات التالية :-

أولا - المنظمات المصلحية (Departmental Organization) :

وتتمثل في عدد من الوزارات يضمها جميعا مجلس الوزراء^١ ويساندها عدد من اللجان الوزارية .

ثانيا - الاجهزة المركزية (Central Organizations) :

وتتمثل غالبا في عدد من أجهزة الرقابة والمشورة ومن أهمها :-

(١) د. ناصف عبدالخالق ، دراسة تقييمية لدور ديوان الموظفين الكويتى في تطوير الجهاز الادارى للدولة - مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد الاول / مارس ١٩٨٣ - ص ٢٠ .

(٢) راجع لنا - ادارة التنمية والاصلاح الادارى - دار المعارف ١٩٧٩ - حيث نلاحظ ثبات هذه النسبة حول ٤ ٪ في المملكة المتحدة مع ارتفاعها الشديد في دولة كاليفورنيا أو مصر .

وتصل النسبة الان في مصر الى حوالى ١٠ ٪ بالنسبة لاجمالى عدد العاملين في الحكومة والقطاع العام الى اجمالى عدد السكان - حيث تصل الى حوالى أكثر من ٤ مليون مع تعداد سكان مصر حوالى ٤٤ مليون .

- أ - مجلس الخدمة المدنية .
- ب - مجلس الدفاع الاعلى .
- ج - ادارة الفتوى والتشريع .
- د - صندوق الكويت للتنمية .
- هـ - المجلس الاعلى للبترو ل

ثالثا - المنظمات المحلية (Local Organization) :

ويتمثل فى منظمات بلدية ومخافضات (أربعة مخافضات
وبلدية) .

رابعا - المنظمات ذات الاستقلال العالى والادارى

(Autonomous Oerginizations)

وهى تشبه المؤسسات العامة المنتشرة فى البلدان الناميسة
حيث يكون لها نظمها المستقلة عن نظام الخدمة المدنية والتسى
تمنح ادارتها قدرا من الاستقلالية - ومنها مؤسسة التأمينات
الاجتماعية ومؤسسة البترول الكويتية وعدد من الهيئات العامة
كالهيئة العامة للاستثمار .

ادارة التنمية ومخاكلها العاجلة

ينطبق على الجهاز الادارى الكويتى مفهوم ادارة التنمية
(Development Administration) الى حد كبير - فهو الاداة
الرئيسية للتنمية . وان اصدق دليل على ذلك فى رأى البعض هو أن

نسبة مساهمة الحكومة في تكوين رأس المال الثابت في الكويت أكبر بكثير من نسبة مساهمة القطاع الخاص بالمقارنة مع دولة بترولية عربية كبرى هي المملكة السعودية (١) . ولكننا قد ننظر الى الامر من زاوية أخرى وهي أهمية تدعيم وتنمية دور القطاع الخاص في التنمية - بل ان هذا يجب ان يكون أحد اهداف ادارة التنمية تحقيقا لتنويع مصادر التنمية وتدعيمها لقدرات الاقتصاد الوطني خصوصا في البلدان النامية البترولية حيث ان استمرار الاعتماد على " الحكومة " يعني - الى حد كبير - استمرار الاعتماد على النفط .

كما يمكن اضافة الى ذلك القصور في تحقيق بعض الاهداف الاجتماعية في كثير من النواحي - مثل مساهمة المرأة في الحياة العامة وفي الإدارة (٢) . أو تحقيق عدالة اجتماعية - أو التنمية السياسية .

ومع ذلك يحدّر الإشارة الى بعض ايجابيات ادارة التنمية في الكويت وأهمها ازدياد الاستثمار في التعليم - اذ يبلغ مجموع

(١) د. محمد سوفيقي صادق : التنمية في الاقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية : بين عائدات النفط وادارة التنمية (البحرين، الاجتماع السنوي الثاني ، ٢٤ - ٢٦ ديسمبر ١٩٨٠) - ص ٤١ .

(٢) يشير أحد الباحثين الى انه حتى منتصف السبعينات كان ١٢ ٪ من مجموع سكان الكويت يعيشون في (العشيش) أي العشش د. ناصف عبدالخالق - دور المرأة في ادارة التنمية - مجلة العلوم الاجتماعية - العدد الرابع - ديسمبر ١٩٨١ .

السكان الملتحقين بمراحل التعليم المختلفة ٢٩ ٪ من اجمالي عدد السكان (١) . ويبدو لنا أهمية محدد التعليم في التنشئة الادارية في نماذج ادارة التنمية " البترولية " وهو اتجاه محي السس درجة كبرى - ولكن لابد ان ننظر الى ذلك المحدد من منظور هام وهو نتائجه بالنسبة لادارة التنمية بشكل خاص وللتنمية بشكل عام (٢) .

ومن أهم مؤشرات قياس تلك النتائج هو حساب درجة مساهمة الكويتيين في قوة العمل .

ان اخطر مشكلة هي انخفاض نسبة مساهمة الكويتيين في قوة العمل فلقد كانت ٣٠ ٪ سنة ١٩٧٥ وانخفض الى ٢١ ٪ سنة ١٩٨٠ وتمثل قوة العمل من الكويتيين سنة ١٩٨٠ ١٨ ٪ من اجمالي السكان الكويتيين - وهذا يعنى اما ان التعليم لم يحقق نتائج بالنسبة لزيادة مساهمة اهلاء البلاد في قوة العمل أو ان التطور لى مشروعات التنمية مازال يتسوءب العزىء من العمالة الوافدة مما يوىء الى انخفاض مستمر لنسبة الكويتيين في قوة العمل الاحمالية

-
- (١) تمثل المرأة اقل من ١٩ ٪ من القوة العاملة في الجههاز الادارى الكويتى رغم زيادة إمتداد ادارة التنمية على الوافدين ونمو حجم العمالة ورغم ازدياد نسبة التعليم للفتاة الكويتية بمسسل وازديادها بالمقارنة مع البنين .
- المرجع السابق ص ١٩ / ٢٢ .
- (٢) مازال حوالى نصف السكان أميين .

المتزايدة ونلاحظ بالنسبة للجهاز الادارى ان نسبة العمالة الكويتية فيه هي ٤٠ ٪^(١) ومن بين غير الكويتيين فان نسبة ٩٠ ٪ من الوافدين من ابناء البلاد العربية وهو ما يخلف الاثار السلبية لمشكلة تعدد انماط وسلوكيات الادارة^(٢) الا اننا نلاحظ مع ذلك تعدد جنسيات القيادة اذ ان ٥٢ ٪ من شاغلي وظائف (الدرجة الاولى والثانية) من غير الكويتيين - وتبين لنا دراسات البنك الدولي ازدياد حاجة الكويت من العمالة الوافدة حتى في حالة ابطاء خطط التنمية الاقتصادية ، وهو ما يستلزم ايجاد الصيغة الملائمة للتعايش الاجتماعى للتركيب السكانى المتنوع^(٣) .

ويمكن الاشارة الى ثلاث سلبيات خطيرة تواجه ادارة التنمية فاولها هو النزعة الاستهلاكية الخطيرة التى اصم يتصف بها المجتمع الكويتى والتى تفسر لنا كثير من الظواهر المرضية فسنسى ادارة التنمية المتعلقة بالانتاجية والعزوف عن العمل بين ابناى البلاد^(٤) ، والمشكلة الثانية هي " الواسطة " ^(٥) - او اعتماد

- (١) عيسى ياسين - تركيبة القوى العامة فى الادارة فى الكويت دراسة مقدمة الى ندوة التطوير الادارى فى الكويت - مؤسسة الكويت للتقدم العلمى وجامعة الكويت - ٢١ - ٢٢ نوفمبر ١٩٨٠ ، ص ١٨ .
- (٢) ديوان الموظفين - التقرير السنوى لسنة ١٩٨١ .
- (٣) دراسة البنك الدولى - مرجع سابق .
- (٤) فيصل السالم - الخدمات الحكومية فى الكويت - جامعة الكويت ١٩٨١ .
- (٥) محمد غانم الرميح - اثر الظروف البيئية على الادارة - دراسة مقدمة الى الندوة الثانية للادارة العليا - المعهد العربى للتخطيط الكويت ٢١ - ٢٤ / ١٢ / ١٩٧٥ .

النظام الإداري بشكل خاص والنظام الاجتماعي بشكل عام على مستوى
 الروابط الاجتماعية و " الواسطة " إلى درجة كبرى مما يفسد
 التنظيم غير الرسمي ويقلل عتبة أمام تحقيق تنمية إدارية
 مؤسسة على الدعامات العلمية (١) . وأخيرا أمامنا طبيعة النظام
 السياسي العشائري والقبلي في أصوله وعذوره والذي يسمى السبى
 التحديث (Modernization) - والذي يواجه مجموعة من
 القيم الراسخة التي تعبد من افهام محال مناسب للمؤسسات السياسية
 المختلفة والتي تنحو إلى تخفيف عمليات التشاور وقهرها على
 المؤسسات العشائرية مما يهدف الرقابة على إدارة التنمية ويترك
 المجال واسعا أمامها لعدم الأخذ بالأساليب العلمية .

ونلاحظ أن الوسيلة التعليمية في نظام " التنشئة الإدارية "
 البيروقراطية يقلل من الاستفادة منها عدم القدرة على تطوير نظام
 القيم الاجتماعية " Social - Value System " - ونفهم
 عمليات التنمية السياسية (Political Development) .

(١) محمد عفيفي حمودة - مشاكل التنمية الإدارية في الكويت
 دراسة مقدمة إلى الندوة الأولى للإدارة العليا - المعهد العربي
 للتخطيط - الكويت - أكتوبر ١٩٧٤ .

الفصل العاشر

ادارة التنمية والديمقراطية الحزبية

(الهند)

مقدمة

تمثل تجربة الهند فى ادارة التنمية نموذجا مميذا بين الدول النامية لتمسك الهند بالنظام الديمقراطى الحزبى منذ حصولها على الاستقلال السياسى فى اعقاب الحرب العالمية الثانية . ويمكن أولا ان نسوق بعض الملاحظات العامة فى مقارنة النموذج الهندى مع النموذج المصرى .

• تعاني الهند - مثل مصر المشكلات الاقتصادية والانفجار السكانى الحاد ، مع ملاحظة امكان اعتبار المشكلة الاقتصادية فى الهند أكثر حدة نتيجة قدم ومن ثم زيادة خطورة ظاهرة الانفجار السكانى فيها .

• برغم تمتع الهند بمؤسسات تعليمية وتدريبية متقدمة الا أنها تعاني من تعقد ظروفها الاجتماعية خصوصا فى المجالات الثقافية .

• تتبع الهند نظام ديمقراطى على النمط الغربى الا انمه برغم قيادة حزب واحد هو الكونجرس للحكم منذ الاستقلال السياسى الا أن النظام السياسى الهندى يقوم على التعدد الكامل للأحزاب

السياسية ، ويطبق التجربة الديمقراطية الغربية الى أقصى مدى
تسمح به الظروف .

• تعرضت الهند - مثل مصر - لازمات اقليمية تمثلت فى
المراع مع الباكستان وفى الصراع مع الصين والذى وصل الى حد الحرب
مثل مصر حيث واجهت مسؤوليات خطيرة فى الصراع مع اسرائيل -
وقد أثر ذلك الى درجة كبرى على السياسات الانمائية للبلدين .

• تلتزم مصر مثل الهند بسياسة عامة انمائية تنحو الى
تحقيق عدالة اجتماعية بصيغة تلائم الواقع المحلى الا أن الصيغة
الهندية لم تمر بالتطورات العديدة التى مرت بها الصيغة المصرية .

• يقوم الجهاز الادارى فى الهند مثل مصر بدور قيسادى
فى ادارة التنمية ويتأثر ذلك الدور الى حد كبير بممارسمات
مهنة الخدمة المدنية ، كما سنلاحظ فيما بعد .

سياسات ادارة التنمية

تنعكس السيادة العامة فى الهند الى حد كبير فى الخطط
الاقتصادية وذلك منذ اعلان حكومة الهند التزامها بنظام التخطيط
الاقتصادى الشامل .

لذا فان تقييم نظام التخطيط الاقتصادى فى الهند يسمح لنا
الى حد ما - بالتعرف على المعالم الاساسية لنظام ادارة التنمية
فى الهند .

أخذت الهند بنظام للتخطيط الاقتصادى بعد اعلان الاستقلال السياسى بحوالى ثلاثة أعوام . ومن ثم لم يرد أى ذكر فى الدستور الهندى لنظام التخطيط الاقتصادى (تم اعداد الدستور سنة ١٩٤٦ الى سنة ١٩٤٩) ولا لاجهزة التخطيط الاقتصادى وكل ماورد فى الدستور من طبيعة النظام الاقتصادى هو نصين عامين الى أقصى حد أشارا الى الآتى (١) : (ترجمة من الدستور بتصرف) .

- ١ - ان مصادر الثروة القومية يتم توزيعها لخدمة العالم العام .
- ٢ - ان ادارة النظام الاجتماعى لا يجب أن تؤدى الى تركيز الثروات ووسائل الانتاج ، وبما يتعارض مع العالم العام .

الا ان الحكومة كانت اكثر توضيحا للسياسة الاقتصادية فى تصريحاتها واعلاناتها الرسمية ، والتي أعلنت فيها بعض الحدود الواضحة للنشاط الاقتصادى كما قامت فى مارس سنة ١٩٦٠ بتكوين جهاز للتخطيط الاقتصادى يتكون من لجنة التخطيط وتقوم بتقديم مصادر الثروة القومية المادية والبشرية (بما فى ذلك المهارات الفنية) واقتراح وسائل تنمية تلك الثروة الناقصة فالسياسة العامة فى الهند تفع الموارد القومية فى اطار مخطط لتحقيق غايات التنمية ويحتاج التحليل الى القاء نظرة الى المدخلات البيئية والاحلالية حتى تكتمل الصورة عن مدخلات ادارة التنمية بالهند .

(١) انظر لذلك دستور الهند باللغة الانجليزية - الجزء الرابع - المادة ٣٩ - فقرة أ ، ب .

ويمكن ان نلاحظ فى هذا العدد الظروف الصعبة للمجتمع الهندى حيث يضم ذلك المجتمع من بين سكانه أكثر من سبع ديانات رئيسية أهمها الهندوسية التى يدين بها حوالى ٨٤ ٪ من مجموع السكان ثم توحد داخل الديانات الرئيسية شعب متعددة . من ناحية أخرى نجد المجتمع الهندى ينقسم أكثر من حيث اللغة . إذ يوجد حوالى ١٥ لغة رئيسية وحوالى ٢١ لهجة قبلية مختلفة وأخيرا نجد الهند تضم حوالى ٨٣ ٪ من مجموع سكانها فى الريف وتصل نسبة الامية بينهم الى أكثر من ٨٥ ٪ .

ولا يمكن فهم الظروف الاجتماعية فى الهند دون الإشارة الى الدور الخطير الذى تلعبه المعتقدات (Cast) فى هذه الدولة ^(١) والكلمة مشتقة من الكلمة البرتغالية (Casta) وهى تعنى الجنس أو العنصر أو النوع وقد استخدمها البرتغاليون فى القرن السادس عشر لتعنى الجماعات المختلفة التى كانت تعيش فى الاراضى الهندية ^(٢) وتعنى الكلمة الآن مجموع المعتقدات الشائعة التى تمتد جذورها الى أحوال الماضى فى دولة من الدول . وترتبط هذه المعتقدات فى الهند بالديانة الهندوسية العريقة ^(٣) وتقوم هذه المعتقدات على أساس انقسام المجتمع الهندى الى طبقات جامدة . مما يؤدى الى

India , 1966 . (١)

J.H.Hutton : Caste in India, Cambridge 1964, P . 42 . (٢)

Braibanti , R. : Op.cit ., Ch . 4 . (٣)

تعقيد الحياة والعلاقات الاجتماعية • وينعكس هذا الى درجة كبيرة على قضايا ادارة التنمية ومن هذه المعوقات على سبيل المثال (١) :-

(أ) صعوبة تخطيط القوى العاملة ونقل المواطن الهندي من مهنة الى أخرى •

(ب) صعوبة اشتراك المواطن الهندي مع السياسة العامة فى تحقيق أهداف ادارة التنمية فى المجالات المختلفة •

(ج) صعوبة تغيير عادات المواطن الهندي الاستهلاكية •

هذا التركيب المعقد للبيئة الاجتماعية فى الهند يـزدد تعقيدا من سوء الحالة الاقتصادية اذ بلغ نصيب الفرد من الدخل القومى ما لا يتعدى (١٤٠) دولارا سنويا فى أوائل الثمانينيات وما زالت الزراعة تعد المسئولة عن حوالى ٤٥ ٪ من اجمالى الدخل القومى بينما لا يتعدى نصيب الصناعة ١٨ ٪ •

هذا نموذج " كلاسيكى " للعلاقات الاجتماعية المتخلفة التى يعيب على أى جهاز ادارى متقدم مواجعتها بسهولة لتحقيق التغيير اللازم للتنمية الاقتصادية • وهذه هى الظروف التى واجهت الهند بعد الحصول على الاستقلال السياسى فى أعقاب الحرب العالمية الثانية وأعلنت حكومة حزب الكونجرس أن اهم القضايا التى تشغلها فى

S.Kuzents , W.E.Moore & J.J.Spengler (١)
(eds) : Economic Growth , 1955 .

عهد الاستقلال هي تحقيق التغيير الاجتماعي لتلك الاوضاع الكثيصة
عن طريق التنمية الاقتصادية .

وأوضحت الحكومة الهندية في تصريح رسمي لها (١٩٤٨) عمن
التزامها بسياسة " اشتراكية " تقوم على :-

١ - اعطاء السيطرة للقطاع العام بالنسبة للقطاعات الرئيسية
في الاقتصاد التي تمثل منافذ النمو - الصناعات الثقيلة وصناعة
السفن ووسائل النقل .

٢ - المشاركة مع القطاع الخاص في باقي القطاعات الاقتصادية .

٣ - توجيه برامج عامة في التنمية البيئية Community
development الى الريف الهندي ولمساعدة الفلاحين على
مساعدة انفسهم (aided-self-aid) لتطوير الريـف
وتخليصه من التخلف وتقوم هذه البرامج على أساس التعاون الكامل
بين أجهزة الدولة من ناحية وبين أهل الريف (بجميع قطاعاتهم:
كبار الملاك وصغارهم والاجراء) من الناحية الاخرى .

٤ - اتباع نظام التخطيط القومي (خطط خمسية من سنة ١٩٥٠)
يقوم على التعاون الكامل بين مؤسسات الدولة والافراد وباتى
مؤسسات المجتمع لتحقيق التنمية الاقتصادية على أسس علميـصة
وبمعدلات تحقيق النمو المطلوب .

ولقد كانت الهند بذلك أول الدول المتخلطة الى اعلان سياسة
مختلطة عن القائم في النظامين الرأسمالي والاشيقيتي ، وعبر قيادة

الهند في أوائل الخمسينات عن ضرورة الاعتماد على التماسك في
دولة مليئة بالشيع والجماعات حتى يمكن تحقيق النمو وأن الأسلوب
السلمي التدريجي القائم على المشاورة والتعاون الحر هو أضمن طريق
لتجنيب الهند أزمات عدم التعاون وفي إطار هذه الفلسفة المرنة
لإدارة التنمية يقوم الجهاز الإداري بدور هام .

إدارة التنمية

يتم لنا الآن ان نتساءل عن الجهاز الإداري في الهند وهو
الذي يقوم بدور أساس في التنمية الاقتصادية الشاملة .

ينطبق على الجهاز الإداري التقليدي في الهند تلك الظروف
التي تعاني منها بصورة أو أخرى معظم الدول النامية . وبرغم
ان الهند تمتاز بوحود " كادر " إداري كفه نسبيا بالمقارنة
مع غيرها من الدول النامية إلا أن كفاءته تصبم عديمة الجدوى في
ظروف مابعد الاستقلال أو على الأقل تنخفض هذه الكفاءة بالضرورة
لقد نشأ الجهاز الإداري - التقليدي في ظل الاستعمار البريطاني
متميزا بصفات مؤها (١) .

١ - كان إطار العمل الإداري بعيدا عن الالتام أو محاولة
تفهم قضايا التنمية ويسمى هذا الجهاز (Law & Order bureaucracy)
أي الجهاز الموجه لحفظ النظام وتطبيق القانون (٢) .

(١) La balombora مرجع سابق صفحات ٣٠٢ - ٢٠٤ .

(٢) أنظر الفصل الخامس من المرجع السابق في أنواع البيروقراطية

٢ - الحكم الاستعماري اعتمد على تقوية التقاليد والمصادات القديمة في المجتمع لضمان استقراره وقد نظم الجهاز الاداري على اساس أن يكون ادارة للمحافظة على تلك الأوضاع ، وبالتالي تعود على تشجيع المؤسسات التقليدية والنظر بشك وريبة الى المؤسسات الحديثة .

٣ - الجهاز الاداري في الهند جهاز غير سياسي ، بمعنى أنه نشأ متشعبا بالتقاليد - الغربية للخدمة المدنية التي تقوم على ابعاد المؤثرات الحزبية عن الجهاز الاداري ويرى الكثير من الدارسين أن هذه عقبة أمام تفهم الجهاز الاداري الهندي ، لسياسة عامة جديدة ، تهدف الى الوصول الى اعماق ، كل المناطق وكل المواطنين. ويقوم جهاز التخطيط بدور أساس في ادارة التنمية في الهند فخلا على كونه اداة تعكس السياسة العامة فهو اداة ترشيد الادارة وتطوير سياسته نحو كفاءة التشغيل لعالم ادارة التنمية .

ويمكن لنا ان نلقى نظرة فاحصة الى نظام التخطيط الهندي للتساؤل من أوضاع ذلك الجهاز في اطار النظام السياسي الهندي ؟ كيف يعمل نظام التخطيط في نطاق النظام " الديمقراطي البرلماني " ؟ ان اول ظاهرة حديرة بالملاحظة هنا هي الصلة الوثيقة بين جهاز التخطيط من ناحية والحكومة من ناحية أخرى - خصوصا القيسادة العليا للحكومة والتي تتمثل في مجلس الوزارة وتتضم هذه العلاقة أولا : من حيث أن جهاز التخطيط يعمل بصفة استشارية للحكومة

وشانيا : من حيث أن حوالى أربعة وزراء (رئيس الوزراء ووزراء المالية والدفاع والتخطيط) من مجموع التسعة وزراء أعضاء المجلس (مجلس الوزراء) هم أعضاء مجلس التخطيط ، وثالثا : كما أن سكرتارية الحكومة هي نفسها سكرتارية لجنة التخطيط وبمعنى آخر ان لجنة التخطيط أشبه ماتكون بمجلس اقتصاى للوزارة ويشعر البرلمان الهنـدى ان هذا يمثل انتهاك صريح للنظام السياسى الهنـدى الذى يقوم على ضرورة خضوع جهاز التخطيط للسلطة التشريعية (١) ولكن هل هذا هو الانتقاد الحقيقى لنظام التخطيط الاقتصادى فى الهند ؟ ان هذا الانتقاد يشير الى جوهر المشكلة البرلمانية فى الهند ولكنه لا يلمس مشكلة التخطيط الاقتصادى بالكامل (٢) فان الواضح أن هناك قدرا من الصحة فى ان التخطيط الاقتصادى فى الهند يميل الى أن يصبح عملية "بيروقراطية مغلقة" ويتضم هذا مثلا من الاتى :-

(١) B.Braibanti : Op.cit., PP. 180 - 3 .

(٢) لن نتصدى هنا لدراسة الخطة فى الهند من النواحي الاقتصادية ولكن الملاحظ أن معدلات التنمية المحققة كانت تميل الى الانخفاض منذ الخطة الخمسية الاولى (١٩٥٠/١٩٥٥) حتى وصلت الى أقل معدل فى نهاية الخطة الخمسية الثالثة - وهناك دراسات كثيرة تتناول الاسباب الاقتصادية ، منها :-

A.H.Hanson : Planning in India , Lon., 1966.

وقد أدى ذلك الى اعادة صياغة توجهات الخطة فأصبحت تتجه الى تدعيم قطاعات النسبية الاساسية والقطاع العام الاقتصادى - مما خلق ارتفاع فى معدلات النمو

- India to day - Information Dept., New Delhi, 1979 .

١ - أن نظام التخطيط يقوم على المركزية برغم البناء
الفيدرالى للحم فى الهند . والخطة فى الهند لا تتناول المشروعات
المركزية فقط بل كل المشروعات ، وقد مثلت مشروعات الاقاليم
حوالى ٧٠ ٪ من احمالى الخطة الاولى ، وحوالى ٦٥ ٪ من الخطة
الثانية ، ونفس النسبة للخطة الثالثة .

٢ - أن جهاز التخطيط لا تمثل فيه حكومات الولايات .
والمفروض ان حكومات الولايات تمثل فى مجموعها كل جهاز التخطيط
للولاية ولكن تحت التوجيهات الكاملة لحكومة الاتحاد .

ان مشكلة الخطة الاقتصادية فى الهند - والتي يمكن أن تجعل
انحازات الادارة عديمة الجدوى فى مواجهة مشكلات المجتمع واحداث
التغيير فيه ، هى مشكلات توجهات الخطة الاقتصادية لا تنظيمها
فالخطة الاقتصادية كانت توجه قدرا من الاستثمارات لخدمة
المصالح الخاصة وقدرا أقل لخدمة السياسة العامة من ناحية أخرى .

وهذا وجه جانبيا كبيرا من موارد الخطة الى أنواع مسن
الاهداف لابد وان تخدم - أو على الأقل - لاتتعارض مع هذه المصالح
المتباينة ويدل على ذلك ان استثمارات الخطة كانت تركز الاهتمام فى
تقرير الاستثمارات على الاستهلاك النهائى أكثر من أى شىء (١)

A.H.Hanson - Planning in India , Lon., 1966. (١)

وبالطبع تبدو نسب الاستثمارات الانتاحية متوافقة جدا الى جانب الاستثمارات الاستهلاكية ، مما أدى الى اتحاش فوائذ الخطة الى القادرين على شراء هذه الطوائذ . وفى هذا الاطار لم يظهر للتخطيط فاعلية كافية ، ولقد أدى ذلك الى اعادة صياغة توجهات الخطة ، بحيث اصبحت التركيز فيها على قطاع البنية الاساسية (Infra - Structure) وعلى تدعيم القصاديات القطاع العام - مما أفاد كل من القطاع الخاص والقطاع العام - وأدى الى ارتفاع معدلات التنمية الاقتصادية .

ان كفاءة ادارة التنمية فى الهند ترتبط بالفاعلية فى تدعيم الاقتصاد المختلط الذى أصبح سمة هامة من سمات السياسة العامة فى الهند .

K.K. Deweet Singh - Indian Economics , (١)
1966 .

- Susan G-Hadden : Special Series on Rural
Development - Cornell University - N.Y.
1974 .

وفى أى الأحوال لابد من اصلاح الادارة فى ظل توجهات السياسة العامة ، وبالتالي تكون خطط الاصلاح الادارى هادفة الى رفع كفاءة العملية الادارية فى ذلك الجهاز وفق هذا المفهوم وفى اطاره (١) .

الاصلاح الادارى

لنا أن نتساءل الآن عن نوعية الاصلاح الادارى فى الهند والى أى حد يساهم عملية التخطيط الاقتصادى المركزية . وخطط الاصلاح الادارى فى الهند هى امتداد لتنظيم " جهاز الخدمة المدنية الهندى " الذى كان يظم عند الاستقلال سنة ١٩٤٧ مايزيد من ١١٥٧ موظف ، ٥٢ ٪ منهم بريطانيون . وضم الجهاز الادارى علاوة على هؤلاء الموظفين عددا ضخما جدا من المستخدمين زاد على ٥٦ الف مستخدم فى نفس الفترة (٢) . أى أن الجهاز الادارى الهندى ، مثل بيروقراطية مركزية الى أقصى الدرجات سيطرت عليها قيادة ادارية مثلت مايزيد عن ٧٠ ٪ من اجمالى القوة العاملة فى الجهاز الادارى .

وقد ازداد حجم الجهاز الادارى بعد الاستقلال للتوسع فى السياسة العامة (الاقتصادية والاجتماعية) . ويبلغ حجم العاملين فى الخدمة المدنية الآن حوالى خمسة ملايين موظف وفى

(١) ويمكن القول فى اطار هذا المفهوم ان الهند قد حققت نجاحا كبيرا على الاقل أكثر من كثير من الدول النامية التى لم تحدد أسلوب ادارة التنمية بعد .

Ibid : Ch . 1 .

(٢)

القطاع العام حوالي ٧٠٠ ألف موظف . وتسير عملية التنمية والاصلاح الادارى فى الهند حنبا الى جنب مع قيام الجهاز الادارى بـ دور اساسى فى ادارة التنمية . وأهداف الاصلاخ الادارى فى الهند هي (١) :-

- ١ - حل المشكلات الادارية الموروثة للجهاز الادارى .
- ٢ - التنسيق بين الادارة العامة فى الولايات المختلفة .
- ٣ - تنمية المشاركة السياسية فى الادارة .
- ٤ - المعاونة فى الاسراع بمعدلات التنمية الاقتصادية .

وقد مر الاصلاخ الادارى لتحقيق هذه الأهداف بأربع عمليات أساسية وهي :-

أولاً : توضيح العلاقة بين الادارة والسياسة العامة على أسس وطنية بعد الاستقلال . وذلك بادخال وظائف جديدة على الجهاز الادارى وبدء الاخذ بأسلوب التخطيط القومى .

ثانياً : تكوين اللجان الحكومية للاصلاخ الادارى ، وكان أول هذه اللجان " لجنة كيرالا فى سنة ١٩٥٨ وتشكلت بعدها ثلاث لجان للاصلاخ الادارى قدمت توصيات أخذت ببعضها الحكومة .

N.K.Mukharj:Methods of Administrative (١)
Reform,the Indian experience,Round table,
Administrative Reform and Development ,
Beirut , 4-11 April , 1970 .

ثالثا : العمل على تبسيط الاجراءات وتحليل التنظيم الادارى .

رابعها : انشاء ادارة الاصلاح الادارى (سنة ١٩٦٤) والتي
تنبثق من وزارة الشؤون الداخلية . يتبعها مكتب تنظيم و اساليب
عمل وتعمل بالتعاون مع لجان الاصلاح الادارى .

كما اهتمت الهند بتنمية العاملين فى الجهاز الادارى ومازالت
تعتمد على ذلك الى حد كبير لتحقيق اهداف الاصلاح الادارى .

وقد تطورت برامج التدريب فى الهند الى اقصى درجة ، أصبحت
تعد نموذجا طيبا فى التقييم العلمى لبرامج التدريب . ويبدو لنا
ان استراتيجية التنمية التى تتبعها حكومة الهند ليست استراتيجية
عمومية بأى حال . أى ان الخطة تقوم على أساس تهئية طسروف
العمل للجهاز الادارى من طريق تدريب " كادر " ورفع كفاءاته
ادائه . ويستند ذلك الى الفلسفة الاصلاحية التى تبنتها الهند
والتي تقوم على تحقيق التقدم الاقتصادى فى ظل أكبر قدر ممكن
التعاون بين الحكومة والمنظمات الاهلية . وينبع هذا من فلسفة
هندية خاصة تقوم على التعايش الاحتمامى فى مجتمع يمثل
بالجماعات والطوائف . وهذا لا ينفى بالطبع الدور القيادى للجهاز
الادارى وهو دور تعمل الحكومة على توفيقه وزيادة كفاءته
باتباع الاساليب العلمية فى التدريب .

وبالطبع تستكمل عمليات التدريب بالبعثات الدراسيه
والمؤتمرات وعمل وحدات التنظيم وطرائق العمل (O & M) .

وتحقق للهند تقدم كبير فى رفع كفاءة الجهاز الادارى فيها -
بغض النظر عن نوعية الاهداف التى تتحقق بها التغييرات الاجتماعية
اللازمة لعملية التنمية الاقتصادية .

يبدو لنا ان استراتيجىة الاعلام الادارى فى الهند
تقوم على أساس التدريب متعدد الانواع لاعضاء الخدمة المدنية
وذلك لتهيئة السياسة العامة من طريق الجهاز الادارى بسند
الثغرات الخطيرة فى الاقتصاد القومى ، فى ظل أكبر قدر ممكن
المشاركة .

وتمثل تجربة الهند تكامل فى الادوار بين عمليات التنمية
السياسية من ناحية . والتنمية الاقتصادية والادارية من ناحية
والتنمية الاقتصادية والادارية من الاخرى ، كما تمثل كذلك
تكامل آخر فى الادوار بين المؤسسات الحكومية من ناحية والمؤسسات
الاهلية من الناحية الاخرى . وتقوم الخدمة المدنية بدور قيادى
فى ايمال السياسة العامة الانمائية وفى المحافظة على هذه
التكاملات فى الادوار .

العمل الحادي عشر

ادارة التنمية والمفكلة السياسية (لمتحان)

مقدمة

أريد أن أنتهى من عرض نماذج الدراسة بتقديم نموذج تتم فيه ادارة التنمية فى اطار الازمة السياسية وذلك مسن استعراض نموذج لبنان - حيب نرى دولة عربية تصل فيها نسبة التعليم الى معدل عالى وتتوافر لها مؤسسات البنية الاساسية (Infra structure) الى حد كبير - ومع ذلك تواجهه ادارة التنمية اختناقاتها من المؤثرات السياسية .

طبيعة الازمة السياسية

تتمثل الازمة اللبنانية فى أربعة محاور متصلة بعضها ببعض ولا يمكن فى تصورنا تفهم طبيعة نظام الادارة العامة ومشكلاته دون الاحاطة بتلك المحاور وهو ما نعرض له بايجاز شديد .

المسألة الطائفية

يتكون لبنان من خليط طائفى عليه أن يتعايش بسلام فسى اطار دولة موحدة وأهم طوائف لبنان :

١ - العدوانة

وهؤلاء هاجروا الى جبل لبنان الشمالى فى العصور الوسطى فرارا من اضطهاد مخالفهم فى العقيدة من المسيحيين ونمت هذه الطائفية ثقافيا ومذهبيا على يد الكنيسة. المارونية وكانوا خلال الحروب الصليبية أعوان الفرنجة مما أدى الى قيام الحكام المسلمين بالتعرض لهم بالقسوة فى أعقاب تصفية الوجود الصليبي فى الشام فى القرن الثالث عشر .

٢ - المسلمين (السنة)

مدد الحكام أثناء تصفية الوجود الصليبي الى نقل العديد من الأسر المسلمة الى السواحل لتتولى حمايتها ولتكون قوة رادعة لئى تحرك مسيحي من الداخل فانتشروا بذلك على الساحل .

٣ - الدروز

تكونت هذه الجماعة أصلا فى مصر ثم انتقلت للشام وكانست فى نظر علماء المسلمين خارجة على تعاليم الاسلام فعانوا من اضطهاد الحكام لهم لذلك تركزوا فى المناطق الجبلية الوعرة فسي جبل العرب (جبل الدروز) .

٤ - المسلمين (الشيعة)

وهؤلاء يقطنون جبل عامل فى جنوب لبنان وفى سهل البقاع حول بعلبك ومارالوا أقرب الى التشكيل العشائري العربى التقليدى .

٥ - الروم الارثوذكس

وهي أكثر الطوائف المسيحية تعلقا بالعرب ولقد أيّسوا المسلمين ضد الملبين ، وقد أدى انخفاض مستواهم المعيشي الى جعلهم هدفا للبعثات التبشيرية التي حولت العديد منهم الى المذهب الماروني والمذهب البروتستانتي والمذهب الكاثوليكي .

٦ - الارمن

وهؤلاء فروا من مواطنهم بعد تعرضهم لاضطهادات عديدة .
يبلغ عدد الطوائف المعترف بها قانونا في لبنان حوالي ١٦ طائفة (١) ويمكن استنتاج العوامل التي أدت الى استمرار الوضع الطائفي في لبنان فيما يلي :-

- الانفصال الجغرافي بين الطوائف من حيث اماكن اقامتها الامر الذي أكد العزلة والاحساس بالانفصال بين الطوائف .
- التفاوت الاقتصادي بين مناطق الطوائف ، خاصة بين مناطق الموارد الغنية ومناطق الشيعة الفقيرة .
- نظام اجتماعي يقوم على الروابط القطاعية الاسرية والعائلات العشائرية .

(١) د. عبدالعزيز سليمان نوار، "الحرب الاهلية وابعادها الطائفية"، مجلة السياسة الدولية (عدد ٤٣ ، يناير ١٩٧٦) ص ٩٠ .

■ وضع تعليمي يؤكد الانقسام الطائفي فلا يوجد نمط موحد للتعليم بل توجد عدة مؤسسات ونظم ومواد تعليمية مختلفة تتباين أنماط التنشئة السياسية فيها والقيم التي تنقلها .

■ نظام سياسي يؤكد الطابع الطائفي واستمرار العلاقات الطائفية .

مما سبق فإن المسألة الطائفية تتلخص في أن التوازن الطائفي في الحكم لا يعكس الوزن الحقيقي للطوائف في المجتمع وهذه أزمة دستورية يمكن حلها بإلغاء الطائفية كأساس للحكم ويستبدل بها نظام الدولة العلمانية (١) .

الحل السياسي غير المطلوب

تعود هذه المشكلة إلى عام ١٩٢٧ عندما بدأت أول جمعية تأسيسية في لبنان وضع الدستور اللبناني وقد وضعت الدستور الذي لا ينعى على دين الدولة ولا على دين رئيس الدولة لكن ممثلو الطائفة السنية اقترحوا نتيجة لتفوق الطوائف المسيحية بنسبة عدد المتعلمين إلى وضع مادة مؤقتة في الدستور اللبناني تنص على : " تراعى جميع الطوائف بنسب عدد الموظفين " وهي المادة التي عرفت بنسبة ٦ إلى ٦ كما عرفت بقانون ستة إلى ستة مكرر أي إذا تم تعيين ستة موظفين في وزارة البرق مثلاً يجب أن يكون ثلاثة منهم مسلمين (لجميع الطوائف) وثلاثة منهم مسيحيين

(١) د. عدنان العمر، " ثلاثة مواقف عربية تجاه الصراع اللبناني " مجلة السياسة الدولية، (عدد ٤٣ يناير ١٩٧٦) ص ٣٥ .

(لجميع الطوائف) .

وبعد الأربعينات ظهرت عدة آراء شاذة تعبر عن هوية
لبنان أهمها :-

■ البعض رأى وجود صفات مشتركة تميز شعوب البحر المتوسط
سواء أكانت في أوروبا أم في آسيا أم في إفريقيا وان هذه
الصفات المشتركة أقوى من العروبة فـلبنان اذن متوسطة .

■ البعض الآخر نادى باندماج لبنان في الوطن العربي وإذا
لم يتحقق ذلك فيجب على الأقل إعادة الأجزاء التي سلخت من سوريا
عام ١٩٢٠ بواسطة الفرنسيين مثل طرابلس والاقضية الأربعة .

■ البعض الآخر حمل لبنان وطنا قوميا للمسيحيين .

وكادت هذه الآراء المتعارضة أن تودي بالوحدة الوطنية حتى
امكن وضع حد لها عندما فاز بشارة الخوري في انتخابات سبتمبر
١٩٤٣ على اميل اده في رئاسة الجمهورية واختار رياض الطلسم
أول رئيس للوزراء في العهد الجديد واتفقا على تحديد العلاقة بين
الطوائف بقصد إقامة توازن فيما بينها وليس على الغاء الطائفية
فستمكننا بذلك من ابعاد كارثة تمزق البلاد أثناء معركة التحرير^(١) .
وأكدنا بصورة رسمية وعن طريق مجلس النواب في نوفمبر ١٩٤٣ عدة

(١) د: صلاح العقاد ، المشرق العربي المعاصر ، الانجلو المصرية ،

القاهرة ١٩٧٠ ، ص ١٤٤ .

مبادئ عزفت بالاتفاق الشفوي وقد بين هذه المبادئ رياضي العليم
في أول بيان وزارى يلقيه أمام مجلس النواب . هذه المبادئ هي :

■ لبنان جمهورية مستقلة استقلالاً تاماً غير مرتبطة بأى
دولة أخرى .

■ لبنان ذو وجه عربى ولغة عربية وهى جزء من العالم
العربى .

■ لبنان مدعو للتعاون مع جميع الدول العربية وفى تعامله
معهما عليه أن لا ينحاز لفريق ضد فريق .

■ توزع الوظائف كلها بالتساوى بين الطوائف المعترف بها
أما الوظائف الفنية فتعطى الأولوية للكفاءات الشخصية بدون اعتبارات
طائفية .

ولقد استقر توزيع المناصب بين الطوائف بالتساوى بعض الوقت
وفى الخمسينات أكد المسلمون أن قاعدة التساوى غير مكفولة لأن
التعداد الذى أجري عام ١٩٣٧ كانت به مغالطتان هما :-

(أ) احتساب المهاجرين مواطنين لبنانيين رغم انقطاع صلات
بعضهم بالوطن الأم ويرى الآخرون أن هؤلاء سيمتلكون ثروات ضخمة
يسهمون بها فى صنع رخاء البلاد .

(ب) حساب الأرمن فى تعداد المسيحيين اللبنانيين رغم أن
معظمهم لا يشعرون بالانتماء للوطن اللبنانى كما رعل الكثير منهم الى

ارمينيا السوفيتية منذ عام ١٩٤٧ (١) .

رغم هذا فان الاتفاق الشفوي الذي تم عام ١٩٤٣ بين بشارة الخوري ورياض الملم قد أخذ بعين الاعتبار توزيع السكان من خلال احصاء عام ١٩٣٧ فوزعت المناصب العليا للدولة كما يلي :-

- رئاسة الجمهورية وقيادة الحيش للموارنة .
- رئاسة مجلس الوزراء وقيادة قوى الامن للسنة .
- رئاسة مجلس النواب للشيعية (٢) .

من هنا جرى العرف كما نص الدستور بعد ذلك على أن تكون نسبة المسيحيين الى المسلمين في مجلس النواب هي ٥:٦ كما جرى العرف الانتخابي على توزيع الطوائف في المجلس كالاتي (مـدد اعضاءه ١٠١ عضوا) :-

٣٠	عضوا	المسيحيون الموارنة
١١	عضوا	الروم الارثوذكس
٦	أعضاء	الروم الكاثوليك
١	عضو	الارمن الكاثوليك
١	عضو	البروتستانت
٧	أعضاء	طوائف أخرى
٥٦	عضوا	والمسلمون السنة
٢٠	عضوا	الشيعية
١٩	عضوا	الدروز
٦	أعضاء	
٤٥	عضوا	

-
- (١) د. صلاح العقاد، " الاطوار التاريخية للميثاق الوطني " مجلة السياسة الدولية (عدد ٤٣ ، يناير ١٩٧٦) ص ١٦ .
- (٢) د. صلاح العقاد ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٧ .

أدى هذا إلى مشكلات أكثر تعقيدا بالنسبة لمجلس النواب فهو لا بد أن يكون قابلا للقسمة على أحد عشر حتى يحتفظ بنسبة ستة للمسيحيين وخمسة للمسلميين . وادت تلك الأوضاع إلى أن يعيش لبنان في حالة خلل اقتصادي أدى هذا الخلل إلى حدوث حالات تدمير ظهرت في شكل مظاهرات واضرابات . وقد نتج عن هذا الخلل جمود النظام السياسي والاقتصادي في شكل (١) :-

■ سيطرة الاحتكارات على جميع مرافق الحياة بما في ذلك المؤسسة الحكومية نفسها ومد هذه الاحتكارات معارضة للقطاع الخاص حتى الآن لإنشاء جامعة لبنانية وطنية واستمرار الطمس والتعليم تحت رحمة القطاع الخاص بنسبة ٨٠ ٪ .

■ تدفق المال العربي وتوزعه في قطاعين غير منتحيين شعبيا (المصارف - العقارات) .

الإدارة العامة في لبنان

اتسمت الإدارة العامة في لبنان بعد الاستقلال بالاتي :-

■ المركزية الشديدة الموروثة على الحكم الاحنبي السابق واستمرارها نظرا لافتقار العناصر القديرة .

■ عدم وجود جهاز لشؤون العاملين مما أدى إلى التصارب والتفاوت في معاملتهم .

(١) المرجع السابق : ص ١٤٨ .

■ سوء اختيار العاملين لعدم اتمام نجام المسابقات العامة فى شغل الوظائف .

■ هبوط مستوى العاملين والافتقارهم الى التدريب والتأهيل اللازم لرفع الكفاية ^(١) . والسلطة

والسلطة التنفيذية فى لبنان تتكون من :-

١ - رئيس الجمهورية

وقد أناط الدستور لرئيس الجمهورية السلطة التنفيذية وحمل الوزراء يقومون بمعاونته للقيام بها . وينتخب الرئيس بواسطة مجلس النواب ومدة الرئاسة ست سنوات غير قابلة للتجديد المباشر . وأهم الاختصاصات التى أعطاها الدستور لرئيس الجمهورية . - حق اقتراح القوانين ونشرها بعد التوقيع عليها واصدار المراسيم الخاصة بعد التمديق عليها - العفو الخاص - ابرام المعاهدات الدولية - تعيين كبار الموظفين - ترأس الاحتفالات الدولية - تمثل الدولة - حق اعلان الحرب وحالة الطوارئ بناء على رأى مجلس النواب .

٢ - الوزارة

وتتكون من رئيس ونائب رئيس وعدد من الوزراء يعينهم ويقتلهم رئيس الجمهورية ويكتفى بتعيين رئيس الوزراء بمرسوم

(١) د. جعدى أمين عبد الهادى ، الادارة العامة فى الدول النامية - العربية ، دار الفكر العربى ، القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٨٣ .

يوقع عليه هو وحده ثم يجري رئيس الوزراء المعين مشاوراته بعد ذلك تصدر مراسيم تعيين الوزراء موقعة من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء معا . ولقد سمح دستور لبنان الجمع بين الوزارة وعفوية مجلس النواب .

ويتولى رئيس الوزراء دور الوسيط بين مجلس النواب والحكومة وبين الوزراء ورئيس الجمهورية كما يقوم بتمثيل الحكومة فى الاحتفالات الرسمية التى لا يحضرها رئيس الجمهورية وبإس احتفامات المجلس الوزارى وينفذ قراراته ويراقب اعماله المختلفة ويسعى للتنسيق بينها .

وللوزراء اتخاذ القرارات الوزارية اللازمة كما يقترح الوزير مراسيم رئيس الجمهورية المتعلقة بوزارته ويوقع على هذه المراسيم معه كما يمثل الوزير وزارته أمام مجلس النواب ويدافع عن سياسته .

وتجتمع الوزارة اما برئاسة رئيس الجمهورية وهنا تسمى بمجلس الوزراء أو برئاسة رئيس الوزراء وهنا تسمى المجلس الوزارى . وتتولى نوع الاجتماعات عادة على أهمية المسائل المعروفة بالبحث فاذا كانت مسائل هامة وتتطلب اصدار مراسيم جمهورية بخصوصها فيكون الاجتماع فى شكل مجلس وزراء .

والوزارة مسؤولة مسؤولة تضامنية من سياسة الحكومة العامة ومن ثم لمجلس النواب أن يسحب الثقة بها وهنا فاما أن تستقبل

الوزارة أو يحل رئيس الجمهورية مجلس النواب .

وكل وزير مسئول مسئولية فردية عن أعمال وزارته ولمجلس النواب ان يسحب الثقة بالوزير وعليه أن يستقيل (١) .

بحانب هذه الوزارات هناك تنظيمات محلية قوامها المحافظون والقائمقامون ويرأس المحافظ محافظة والقائمقام قضاء وكلاهما يتبعان وزير الداخلية .

(١) المحافظون

تضم لبنان خمس محافظات هي مدينة بيروت ومركزه بيروت وجبل لبنان ومركزه بعبدا ولبنان الشمالى ومركزه طرابلس ولبنان الجنوبى ومركزه صيد والبقام ومركزه زحلة .

والمحافظ هو الرئيس الادارى فى محافظته وترخص الحكومة بسلطة تقديرية واسعة فى اختياره وترقيته وانهاء خدمته . والمحافظ يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات العامة فى المحافظة ويعتبر مسئولا عن حسن تطبيقها ويؤمن تنسيق الأعمال بين مختلف دوائر المحافظة باستثناء القضاء والحيش كما يمارس بالإضافة لملاحياته القانونية الملاحيات التى توكلها اليه الوزارات .

(١) المرجع السابق ، ص ٥٢ - ٥٣ .

كما يتولى حفظ النظام والامن وصيانته الحرية الشخصية وحرمة الملكية الخاصة وله من أجل ذلك أن يطلب الى قوى الامن فـسـى منطقتـه اتخاذ جميع التدابير التي تقتضيها الظروف وجميع التـبـديلات التي يـراد اجـراؤها في المحافظة بين رؤساء وحدات الدرك والشرطة والامن العام . وقد أضيف لواجباته الاهتمام بتطبيق القوانين والأنظمة المختصة بالسجون .

هذا ويتولى المحافظ بالنسبة لقضاء عاصمة المحافظة مهمة القائمقام وله كذلك الاشراف على مختلف الموظفين بالمحافظة (١) .

(ب) القائمقامون

تضم لبنان ثمانية عشر قضاء ويرأس القضاء قائمقام فيما عدا قضاء المحافظة فيرأسه المحافظ ويتلخص مركز القائمقام فـسـى أنه ممثل محلي للحكومة المركزية واحد عمالها وهو يعين وينقل بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية بعد استطلاع رأى المحافظ وهو يمثل وزارات الدولة كافة ولكنه لا يتبادل المخابرات معها مباشرة بل بواسطة المحافظ .

ولقد ألغى المرسوم الاشتراعي رقم ٥ الصادر فـسـى ١٩٣٠/٢/٣ التقسيم الأدنى من الألفية وهو النواحي (٢) .

-
- (١) د. عثمان خليل ، التنظيم الإداري في الدول العربية ، معهد الدراسات العربية ، القاهرة ، ١٩٥٧ ، ص ١٤٠ - ١٤١ .
- (٢) المرجع السابق ص ١٤٢ .

ومن الملاحظ أنه يوجد في لبنان :

(أ) مجلس إداري بجانب المحافظ

باعتبار المحافظ هو الرئيس الإداري للمحافظة ويضم هذا المجلس رئيس المجلس المحلي رئيس المالية والقائمقام وممثلين لكل قضاء يعينان بمرسوم لمدة أربع سنوات من أصحاب المهن الحرة والتجاربيين والصناعيين والزراعيين والنقابات في المحافظة وتمثل في المجلس كل دائرة من دوائر المحافظة عند بحث أمر يتعلق بها ويكون لممثلها صفة العضو .

(ب) مجلس إداري بجانب القائمقام

باعتبار أن القائمقام هو الرئيس الإداري لنقضاء .

ويلاحظ بالنسبة لهذين المحاسين :-

١ - عدم اعتراف المشرع اللبناني بالشخصية المعنوية للمحافظة أو القضاء .

٢ - هذه المجالس بنوعيتها محال معينة أو مسماة وليسست قائمة ولو في غالبتها على أساس الانتخاب وهو الركن الأول فسي اللامركزية .

(ج) البلديات

تنشأ البلديات بقرار من وزير الداخلية بناءً على اقتراح المحافظ ويكون انشاؤها في كل مدينة وفي كل قرية يزيد عددها

على خمسمائة نسمة . ونظرا لكون لبنان بلد اصطياف نمت المادة الاولى من القانون على انشاء بلدية كذلك في اماكن الاصطياف التي تعين بمرسوم . كما يجوز بمرسوم احداث بلدية في قرية لا يبلغ عددها الخمسمائة .

واشترط القانون في جميع الأحوال الا نشأ بلدية الا اذا توافرت فيه إيرادات سنوية تبلغ ألفي ليرة لبنانية وكـلـ بلدية نقصت إيراداتها عن هذا المبلغ وحـب الغاؤها (١) .

الاصلاح الاداري في لبنان

نال لبنان استقلاله السياسي عام ١٩٤٣ الا أن الفرنسيين أبـلـقوا قواتهم في البلاد واحتفظوا لهم بالرقابة والاشراف على بعض المصالح حتى تاريخ ٢٣ نوفمبر ١٩٤٦ حيث حملت لبنان على الاستقلال التام وأصبحت جميع المصالح والادارات والمرافق بادارة و اشراف موظفين لبنانيين .

ولم يكن باستطاعة الدولة اللبنانية الحديثة العهد بالاستقلال أن تهتم بالاصلاح الاداري وينظم الادارات وشؤون الموظفين والقوانين الادارية والمالية بل كان همها الوحيد تركيز الوحدة الوطنية في الداخل وتشبيـت الـوـعـ الدولي للبنان في الخارج .

وبلاحظ ان الفوضى والرشوة قد عمت في صفوف الموظفين اللبنانيين

(١) د. حمدى أمين عبد الهادى، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٦ .

وساد الفساد كما كثرت الشكوى من الإدارة ، والموظفين فاضطرت الحكومة عام ١٩٥٢ الى طلب سلطات استثنائية من المجلس النيابي واعطيت الحكومة الحق المطلوب باصدار مراسيم تشريعية في مهلة ستة أشهر لاجراء تعديلات أساسية في محلات الانتخابات والتنظيم القضائي والجمارك والمحاسبة العامة وإدارة الموظفين وفي حقل اللامركزية الادارية وفي تنظيم الوزارات وغيرها .

من هنا صدرت سلسلة من المراسيم فصدر نظام الموظفين بالمرسوم رقم ١٣ الصادر في ٧ يناير ١٩٥٣ وكان هذا النظام هو أول محاولة اصلاحية في حقل الإدارة وشئون الموظفين في عهد الاستقلال وقد تضمن هذا النظام أحكام خاصة بالتعيين واعتمد مبدأ المباراة للتعيين في وظائف الفئة الرابعة والثالثة بعد أن كان التعيين يعتمد على مبدأ الاختيار الكيفي ودون التقيد بأية أصول أو أنظمة معينة كما تضمن أحكاما خاصة بالاحازات وحقوق الموظف وواجباته ونهاية خدمته وغير ذلك .

ثم صدر نظام جديد للموظفين بالمرسوم رقم ١٤ بتاريخ ١٤ يناير ١٩٥٥ اعتمد مبدأ الامتحان بدلا من المبارات للتعيين في وظائف الدولة (١) .

كما أصدرت الدولة المرسوم رقم ١٢ بتاريخ ٥ يناير ١٩٥٥ ، الذي أحدث في رئاسة مجلس الوزراء مجلسا دائما للخدمة المدنية

(١) فوزى حبشى ، الاصلاح الادارى في لبنان ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مطبعة دارالعالم العربي ، ١٩٧٤ ، ص ١١ - ١٣ .

مهمته معالجة شؤون الموظفين ودراسة جميع القضايا التي تؤدي الى تحسين الادارة العامة وتأمين التناسق اللازم بين مختلف اقسامها واختصار المعاملات والاحراجات .

ولكن ظلت الشقة بعيدة بين الممارسات وما نصت عليه هذه القوانين من جوانب الاصلاح وقد كانت للمدخلال السياسية أثرها في عدم تحقيق الاصلاح أهدافه (١) .

ومن هنا فالاصلاحات التي تمت قبل عام ١٩٥٩ خاصة في سنتي ١٩٥٢ - ١٩٥٥ كانت جزئية ينقصها الشمول وقد اقتصرت على اصلاحات في نطاق البنية الاصلية الموروثة من عهد الانتداب ولم تتوافر لهذه الاصلاحات شروط الاستمرار كما لم تستند الى مبادئ تنظيمية علمية وقد اُنيطت مهمة الاصلاح في كل مرة بلجنة من امديرين عاملين وصدرت هذه الاصلاحات بمراسيم .

ونتيجة للاحداث الدامية عام ١٩٥٨ اقتنع الكثيرون أن لبنان لا يمكنه البقاء دون اصلاح اداري وقيام ادارة صارمة وفعالة على الاراضى اللبنانية فأعطت الحكومة في شهر ديسمبر عام ١٩٥٨ السلطة في اصدار المراسيم خلال ستة أشهر لاصلاح جميع الاجهزة الادارية وعينت الحكومة لجنة تدعى (الهيئة المركزية للاصلاح الاداري) تابعة لرئاسة مجلس الوزراء وشكلت من مديرين عامين وموظفين وغيرهم موظفين من أهل الاختصاص وانيطت بها مهمة اعادة النظر في

(١) د. حمدي عبدالهادي ، مرجع سبق ذكره ص ٨٣ .

مفهوم الإدارة وتنظيمها ووضع أسس جديدة للعمل الإداري (١) . كما عهد اليها تقديم الاقتراحات في مواضيع التنظيم الإداري وتنظيم الإدارة العامة والإدارات المحلية وتحديد أنظمة العاملين ومجلس الشورى والمحكمة الإدارية فضلاً عن إعادة تنظيم جميع إدارات الدولة بغية رفع مستواها مستعينة في ذلك بلحان عمل في الوزارات على أن تنجز مهمتها في مدة لاتحاوز ثلاثة أشهر (٢) .

وكانت نتيجة عمل هذه اللجنة اصدار ١٦٢ مرسوماً تؤلف مجموعها التنظيم العالي للإدارة اللبنانية .

وسوف نحدد فيما يلي منجزات الإصلاح الإداري الذي تم خصاره عام ١٩٥٩ .

أهم منجزات الإصلاح الإداري عام ١٩٥٩

أعدت إصلاحات عام ١٩٥٩ النظر في البيئة الإدارية لمختلف أجهزة الدولة وقد وضعت الهيكلية العامة لها وحددت رواتب الوظائف وأنشأت هيئات مركزية جديدة . ومن أبرز الإصلاحات الصادرة عام ١٩٥٩ مايلي :-

- ١ - إنشاء مجلس الخدمة المدنية والمعهد الوطني للإدارة والانماء ويمارس مجلس الخدمة المدنية الصلاحيات التي تنيطها به القوانين والأنظمة فيما يتعلق بتعيين الموظفين وترقيتهم

(١) فوزي حبشي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥

(٢) د . حمدي عبدالهادي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٣ .

وتعويضاتهم ونقلهم وتأديبهم وصرفهم من الخدمة وسائر شئونهم الذاتية . كما يسعى الى رفع مستوى الموظفين المملكى لاسيما عن طريق اعدادهم للتوظيف وتدريبهم أثناء الخدمة وقد أنشأ لهذه الغاية المعهد الوطنى للإدارة والانماء (١) .

ويتكون مجلس الخدمة المدنية من :

(٢) الهيئة

وهذه تتكون من رئيس المجلس وعضوية رئيس كل من إدارتى الموظفين والاعداد والتدريب . وتقوم الهيئة بمناقشة جميع القضايا التى تنيطها بها القوانين والأنظمة النافذة ولاسيما فى القضايا الآتية :-

١ - القضايا الخاصة بمجلس الخدمة المدنية وتشمل تقديم الاقتراحات الى مجلس الوزراء بتعديل كادر المجلس وتحديد اختصاصات الوظائف التابعة للمجلس وكذلك تحضير مشروع موازنة المجلس والموافقة على تعيين موظفى المجلس الذين يجوز تعيينهم بقرار من رئيسه والموافقة على التعاقد مع خبراء لبنانيين أو أجنبية ضمن حدود الاعتمادات المرصودة فى الميزانية .

٢ - القضايا المتعلقة بالإدارات والمؤسسات وهى تقديم الآراء والمقترحات لمجلس الوزراء عند درس الموازنة السنوية فى شأن

(١) فوزى حميش ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨ .

الاعتمادات المخصصة للموظفين والتنفقات الادارية فى مختلف الادارات
والمؤسسات وتقديم الاقتراحات الى مجلس الوزراء لتعديل القوانين
والأنظمة المتعلقة بتنظيم الادارات والمؤسسات العامة وفى أساليب
عملها وتحديد عدد الوظائف فيها .

٣ - القضايا المتعلقة بالموظفين بالنسبة للحالات التى ينص
عليها قانون التوظيف (١) .

(ب) ادارة الموظفين

وهذه تمارس الصلاحيات التى ينص عليها نظام الموظفين وغيره
من القوانين والأنظمة (التعيين - النقل - الوضع خارج المسلاك -
الاستيداع - الانتداب - البطالة - انتهاء الخدمة ... الخ) (٢) .

كما تقوم بتحديد شروط تنظيم ملفات الموظفين الشخصية فى
الادارات والمؤسسات وتحفظ جزءا منها ويحق لهيئة مجلس الخدمة
المدينة بناء على اقتراح رئيس ادارة الموظفين أن تمنع فى
ملء بعض الوظائف الشاغرة اذ تبين لها أن هذه العناصر ليست
ضرورية أو يمكن ملؤها بموظفين يؤخذون من هذه الادارة نفسها ،
أو من الادارات الاخرى (٣) .

(١) د. شوقي حسين عبدالله ، أجهزة الخدمة المدنية فى الدول العربية
المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مطبعة دار العالم العربى ، القاهرة ١٩٦٩ (ص ٨٠

(٢) فوزى حبشى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٢ .

(٣) د. شوقي حسين عبدالله ، مرجع سبق ذكره ص ٩ .

(د) ادارة الاعداد والتدريب

وهذه تتولى اعمال الاعداد والتدريب فى نطاق المعهد الوطنى للادارة والانماء وتتألف هذه الادارة من مصلحتى الاعداد والتدريب وأمانة سر المعهد الوطنى للادارة والانماء . وتقوم هذه الادارة بتنظيم المؤتمرات والدراسات والأبحاث والنشرات .

وواحه مجلس الخدمة المدنية مشكلات عديدة أهمها استغلال الطائفة والتمادى فى التعاقد والتمادى فى استخدام الاحـسـراء والموظفين المؤقتين .

واستطاء المجلس رفع مستوى الموظف والوظيفة العامة بالمعـسـد بها عن التأثيرات السياسية والاعتراف بأن للنص القانونى هيبة يجب أن تعان وأن على الموظف واجبات عليه أن يؤديها بتفهم وبكل امانة واخلاص وتجرد وحدودا يقتضى عليه أن لا يتجاوزها حتى لا ينال من سمعة الادارة وحتى يضمن صون كرامته .

٢ - انشاء التفيتش المركزى

كان النظام اللبنانى يعتمد من قبل على الرقابة الداخلية بجانب وجود جهاز يدمى (هيئة تفيتش الدولة) يتبع رئاسة مجلس الوزراء ويتمتع بالملاحية الشاملة فى الحقل الادارى ويمكنه الاستعانة بالأجهزة المختصة الأخرى فى سائر الحقول ولم يكن لأجهزة التفيتش بما فيها هيئة تفيتش الدولة ملاحية البت بتقارير التفيتش التى كانت بيد السلطة .

وتضمنت تشريعات الاصلاح الادارى العام ١٩٥٩ انشاء جهاز
التفتيش المركزى تابعا لمجلس الوزراء . ويتولى هذا الجهاز
المهام الاتية :-

١ - مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة
التفتيش على اختلاف أنواعه .

٢ - السعى الى تحسين اساليب العمل .

٣ - ابداء المشورة للسلطات الادارية عفوا أو بناء على
طلبها .

٤ - تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة ادارات عامة .

٥ - القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التى تكلفه بها
السلطات .

ويتألف جهاز التفتيش المركزى من ثلاث ادارات هى ادارة
التفتيش المركزى - ادارة الابحاث والتوجيه وهذه تقوم بعمل دراسات
عن التنظيم الادارى وقد ربطت هذه الادارة بالتفتيش لتكون على
اطلام تام بأوضاع الادارات عن طريق تقارير التفتيش ثم ادارة
المناقشات .

ويجرى التفتيش وفقا لبرامج سنوية واستثنائية وبناء على
تكاليف خاصة وتوقع البرامج السنوية فى شهر ديسمبر من كل سنة
بعد استشارة الادارات والمؤسسات العامة والبلديات المختصة ،
أما البرامج الاستثنائية فتوقع كلما دعت الحاجة لذلك ، وتمكينا

للمفتشين من ممارسة مهامهم خولت اليهم الملاحظات الاتية :-

١ - الاطلاع على جميع المستندات والسجلات والقيود والاوراق فى الدوائر التى يتولون تفتيشها .

٢ - ممارسة التفتيش فى الأمور ذات الطابع السرى .

٣ - طرح الأسئلة على الموظفين ودعوة من يرى ضرورة دعوتهم لاستماع شهادتهم .

٤ - الاستعانة بالخبراء فى الأمور التى تتوقع معرفتها على الكشف عن حقيقتها الى خبرة فنية (١) .

ادارة الابحاث والتوجيه

وهذه تشكل مع ادارة التفتيش المركزى هيئة التفتيش المركزى وقد نظمها المرسوم التشريعى رقم ١١٥. لعام ١٩٥٩ .

وتتولى ادارة الابحاث والتوجيه ارشادات الادارات العامة الى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الادارة وزيادة فعاليتها وتمكينها من القيام بمسئولياتها على خير وجه خاصة من خلال :

١ - تقديم الاقتراحات فى تنظيم الدوائر لتصبح أكثر ملاءمة مع الحاجات الحقيقية ومع مصالح الجمهور وأكثر مقدرة على تحقيق أهدافها وبسرعة وأقل كلفة ممكنة .

(١) د. حمدى عبدالهادى ، مرجع سابق ذكره ، ص ١٧٢ - ١٧٤ .

٢ - تحسين أساليب العمل الإدارى بالقيام بدراسات فنية واختصارات المعاملات وتبسيطها وإدخال الآليات فى بعض الأعمال الإدارية وتنظيم المحفوظات .

٣ - القيام بدراسات وجمع إحصاءات من الإدارات العامة والموظفين (١) .

٣ - التحليل اللامركزية

كانت الإدارة اللبنانية قبل عام ١٩٥٩ تعاني من شدة المركزية أى حصر السلطة التنفيذية فى يد الحكومة تتولاها بواسطة ادارتها المركزية المؤلفة من رئيس الدولة والوزراء وبواسطة ممثليها فى الاقاليم من حكام اداريين يرتبطون فيما بينهم بالادارة المركزية برباط من التسلسل يجعل من السلطة المركزية مصدر الأوامر والتعليمات ومرجع البت فى أغلب الشئون الادارية .

أما اللامركزية فتقضى بتوزيع وظائف السلطة التنفيذية بين الحكومة وهيئات محلية منتخبة تقوم بإدارة المعالم العامة فى المحافظات وتتمتع ببعض الاستقلال فى شئون واهز مظاهر اللامركزية قيام أهالى الاقاليم والمدن والقرى ذات المجالس البلدية بانتخاب هيئاتها الادارية المحلية وعدم تدخل السلطة المركزية فى هذه الانتخابات .

(١) المرجع السابق ، ص ١٩١ - ١٩٢ .

واللامركزية في لبنان نوعان :-

(أ) اللامركزية المصلحية

وهي التي حققها الإصلاح الإداري عام ١٩٥٩ بإنشائه المصالح المستقلة والمؤسسات ولكل مصلحة مستقلة مجلس إدارة يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ومدة ولاية مجلس الإدارة ثلاث سنوات قابلة للتجديد . ويحتمع هذا المجلس مرة كل شهر على الأقل وكلما دعت الحاجة الى ذلك .

(ب) اللامركزية المالية

وظهرت أيضا في اصلاح عام ١٩٥٩ والتي تظهر في المحالــــس البلدية والمحالس الاختيارية التي كانت موحدة قبل هذا العام الا انها اعطيت صلاحيات واسعة وانيطت بها مهام جديدة لم تكن قبل ١٩٥٩ والبلدية ادارة ذات صفة عامة وشخصية معنوية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي ولها أن تمتلك وتشترى وتقبل الهبات وتبيع وتنشئ العقود وتتقاضى أمام المحاكم وتنشأ البلديات ويحدد عدداًعضائها بقرار من وزير الداخلية .

٤ - رفع نظام عام للموظفين

فقد صدر المرسوم التشريعي رقم ١١٢ بتاريخ ١٢ يونيو ١٩٥٩ المتعلق بنظام الموظفين العام في لبنان وكانت أبرز مزاياه :-

(١) تكريس مبدأ المسابقات للتعيين في الوظائف العامة .

(٢) جعل الموظف بمنأى عن التأثيرات السياسية يجعل تعيين الموظف ونقله وترقيته وصرفه من الخدمة وسائر أوضاعه الوظيفية خاضعة لرقابة وموافقة مجلس الخدمة المدنية .

تبين لنا التجربة اللبنانية مثال فريد في نوعه من حيث التأثيرات السلبية للاطار السياسي غير الملائم على ادارة التنمية - لقد وصلت معدلات التنمية في لبنان في الحقبة الاخيرة الى اقل معدل بين كافة الدول العربية بعدما كانت من أعلاها (١) - كما أن الازمة اللبنانية لم تؤدى فقط الى تجميد ادارة التنمية وشل التنمية بل الى تفجر صراعات خطيرة . وقد دعى باحث لبناني قبل الازمة الحالية الى ضرورة علاج المشكلة السياسية في لبنان اذا اردنا له اصلاح ادارى أو تنمية دعالة - وتنبا هذا الباحث اللبناني بمعظم ما يحدث الآن (٢) .

Manpower & International Labor Migration (١)
A world band Publication - Op.cit.

(٢) د. طارق غالب حمادة - تخطيط عملية التنمية الادارية في الجهاز الحكومي اللبناني ، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - ١٩٨١ .

كذلك

Marun Kisirwani : Parton - Client Politics
and Bureaucratic Corruption : The Case of
Lebanon - International Development Research
Center - Indiana University .

الفصل الثاني عشر

ملاحظات ختامية

يعينني في هذا الكتاب ان أعرض بعض الملاحظات الختامية التي استخلصتها من مقارنة نماذج ادارة التنمية دون الادعاء انها كل ما يمكن. استخلاصه .

أولا - ان ادارة التنمية لابد وان تزداد حاجتها الى العنصر البشرى مع اتساع تنظيماها وتطورها وهذه الزيادة فى العنصر البشرى تمثل مشكلة لدول الكثافة السكانية هى مشكلة تصميم نظم التعليم والتدريب الملائمة ومشكلة لدول الندرة السكانية وهى استقبال العمالة الوافدة .

ومن تحصيل الحاصل القول بأن أبناء الدول العربية الشقيقة عليهم التزام تجاه أخوتهم أبناء الدول العربية وهو التزام العمل المخلص الدؤوب لادارة وتشغيل مشروعات السياسة العامة الانمائية لذلك البلد . كما ان مساهمات أبناء الدول العربية فى العمل سوف تترك علامة هامة فى العلاقات الطيبة بين أبناء الامة العربية .

ولكن يجب أن ننظر كذلك الى القضية من زاوية أخرى وهى بعض الآثار التى يمكن أن تكون سلبية والتي من أهمها فى اعتقادنا .

(أ) تعدد حنسيات الموظفين وهو اضطراب لامناص منه يعنى تعدد نوعيات التأهيل وخلقيات الفكر الإدارى مما يؤدي الى احتمالات

انعدام وحدة الفكر والفلسفة والمنطق الإداري •

(ب) الاعتماد المكثف على الموظفين من غير أبناء البلاد في وظائف إدارية عادية (غير وظائف التخصص الدقيق والخبرة) يؤدي الى عدم استقرار العمل الإداري لوجود احتمالات التغيير والتبديل في هؤلاء •

(ج) الاشارة السلبية على احتياجات العمل في الدول المصدرة للعمالة حيث انها تصيب كثير من قطاعات العمل بمشاكل عديدة كما تشجع على نمو الميول الاستهلاكية •

(د) نظرا لان مائد التعليم لا يظهر الا في الاجل الطويل قد يكون هناك اغراء في الدول المستوردة للعمالة بأن يقبل المواطن قبل استكمال تعليمه العمل الحكومي الذي يهيئه له دخل ثابت مرتفع نسبيا مع احتمال الترقية السريعة (ليحل مكان غير مواطن) مما يفقد البلاد اعدادا كبيرة ومتزايدة من التلاميذ المتجهين للتعليم • كما قد يؤدي ذلك الى اعتبار الترقية حـق مواطن وليس حق كفاءة والى شيوع لمظاهر الاستخفاف بالعمل وعدم الحدية بين المواطنين في هذه البلدان •

(هـ) يظهر جانب العنصر البشري كذلك في احتمال ان نمو الجهاز الإداري كنتيجة طبيعية في نماذج ادارة التنمية يمكن ان يؤدي الى تقليل الاهتمام بمسائل الادارة العلمية وشيوع مفاهيم خاطئة من العمل خصوصا في الخدمة المدنية مثل :-

• ان الخدمة المدنية وكالة استخدام يجب أن تستوعب كل
الراغبين فى العمل •

• ان الخدمة المدنية هى حقوق للموظف أكثر من كونها
التزامات ومسئوليات على الموظف •

• سوء توزيع العمالة سواء رأسيا أو افقيا رأسيا بمعنى
تضم الوظائف الاشرافية وتضم وظائف الخدمة المعاونة (الفراش)
وافقيا بمعنى تكوين بعض المصالح ذات المكانة (Status)
ومعانة كثير من المصالح الخدمة من نقص العمالة وبالتالي تدهور
اساليب تقديم الخدمة فيها •

ثانيا - السياسة العامة ، وفى اطار النظام السياسى هى محدد
آخر هام فى نماذج ادارة التنمية بالنسبة للسياسة العامة فى
النماذج نلاحظ أن العامل المشترك بين الجميع يتمثل فى ان السياسة
العامة هى سياسة انمائية الى حد كبير •

أما الاختلاف فيبدو فى الاطر التى تتكون فى نطاقها السياسة
العامة فى النظم السياسية • الهند - مثلا - النظام السياسى فيها
يقوم على الحزبية ويتبع الشكل الديموقراطى للنظام السياسى الغربى
حيث السياسة العامة لاتعد الاداة الاساسية للتغيير والتقدم
الاقتصادى ولهذا لابد أن يكون لها جانب اساسى تركز عليه
لاحداث التغييرات الاساسية من خلال جهاز الادارة العامة -والادارة
الاهلية لها كذلك دور وهى غير خاضعة تماما للسياسة العامة

مما استلزم التركيز على تحديد واضح للدوار بين المؤسسات العامة والمؤسسات الأهلية .

أما السياسة العامة في مصر - فهي تتم في إطار وطني تتطور فيه التوجهات وبالتالي لابد من تطوير أدوات الاتصال وهي إدارة التنمية وهذا استلزم أهمية وضع مفهوم مهني للخدمة المدنية .

أما في تحارب التنشئة الإدارية فالسياسة العامة هنا تتسم في نظام سياسي قبلي وعشائري الى حد كبير اذ لا توجد أنظمة سياسية ولكن توجد أجهزة استشارية يستعين فيها قيادات الدولة ببعض العناصر من قيادات المجتمع - وهذه العناصر رأبها استشاري في بعض المسائل الا أن السياسة العامة تعد أقوى مصدر لتصميم وتنفيذ سياسات إدارة التنمية ولها قوة توجيه حتى على المؤسسات الأهلية الكبرى .

بالنسبة لبعض عوامل التأثير غير المباشر في النماذج في الهند تنتشر الكثير من المعتقدات الجامدة التي يصعب تغييرها وهي عادات متوارثة وتختلف داخل التجمعات في الهند اختلافاً شديداً وبيننا .

كذلك تعاني الهند من انخفاض شديد جداً في مستويات الدخل ونلاحظ كذلك التأثير الاجتماعي اذ أن معظم السكان يعتنقون معتقدات اجتماعية جامدة متوارثة ولا تلج لكل المعـ

فهي قد تعلم للعصر الذي ظهرت فيه أو عصر آخر ولكنها ليست متطورة وحديثة تعلم لكل الظروف والعصور .

جانب آخر هو جانب اللغة حيث لا توجد وحدة ثقافية لتعدد اللغات ثم تعدد اللهجات داخل كل لغة . من ناحية التاريخ السياسي للهند يعمل رواسب كثيرة بالنسبة للإدارة في الهند فالإدارة الحديثة نشأت على النظام الإنجليزي المركزي مع أن طبيعة البلاد الاتسام وتحتاج لنظام لا مركزي مثلا .

وكان من تأثير النظام الإنجليزي أن القيادات الإدارية اقتصرَت المناصب فيها على الأفياء وذوى السطة .

والثقافة الإدارية أيضا هي ثقافة إدارية بريطانية حتى عشر سنوات كانت اللغة في الهند المستعملة في الإدارة هي اللغة الإنجليزية وهي اللغة الرسمية في الإدارة وهناك تأثير بالغ للثقافة الانجليزية - وتحاول الهند اللحاق بالثورة التكنولوجية ولكنها تعاني من حرية العقول بمعدلات متزايدة لأمريكا وأوروبا . ويعتبر هذا من أهم المشاكل والهند دائما تقود المؤتمرات التي تبحث مشكلة حرية العقول وتقدم المقترحات للحد منها وتحت الدول المتقدمة على عدم استيراد هذه العقول .

وفي مصر نلاحظ أن هناك ظروف كثيرة وسلبيات عديدة تؤثر على الإدارة والتنمية - من ناحية التركيب الاجتماعي - نجد مستوى المعيشة منخفض ليس مثل الهند ولكن بالمقارنة مع الدول

النامية يعتبر مستوى الدخل فى مصر من مستويات الدخل المتوسطة .
والمجتمع المصرى أبسط من الهند فالحضارات النهرية لها مزايا
ولها عيوب وليس فى مصر مشاكل الانقسام الاجتماعى الشديد مثل
الهند . ومن ناحية التأثير السياسى للنواحى الثقافية فمصر
كالهند خضعت للاستعمار البريطانى ودخلت للعصر الحديث من خلال
الاستعمار - وهناك مميزات لان الاستعمار يخلق الوعى السياسى لدى
الامة المستعمرة دون قصد وهذا ناتج غير مباشر . ومن عيوب
الاستعمار انه يجعل الادارة ذات سلطة لانه يستخدمها كأداة سيطرة
وتركيز للسلطة . وبعد رحيل الاستعمار تظل رواسب التسلط والمركزية
مصاحبة للادارة أى تصبح هذه الصفات من سمات الادارة ومكوناتها
وتظهر فى سلوك الاداريين الفعلى فى مواقع العمل .

مثلا بداية النظام الادارى المحلى فى مصر كان يتبع لوزارة
الداخلية حيث كانت الادارة فى مصر تحقق هدف الامن أكثر من
التقدم الاجتماعى والاقتصادى ونلاحظ كذلك انه حتى أيام محمدعلى
كانت القيادات أجنبية واستعان بالأتراك - لذا كان الجهاز
الادارى المصرى يفتقر للقيادات الوطنية . كانت القيادة تمثل
سلطة وهذه تمثل رواسب للان ومازال البعض فى الجهاز الادارى يعتقد
انه صاحب سلطة .

نلاحظ كذلك أثر الضغوط السياسية التى تعرضت لها مصر من
الخارج مثل الحروب مع اسرائيل والاستعمار العالمى كل هذا يمثل
ضغوط تؤثر على السياسة العامة .

ونضيف ايضا الغموض التي تعرض لها النظام السياسي منذ
قيام ثورة ٥٢ نتيجة الصراع مع اسرائيل .

وبمقارنة الهند ومصر نرى أن الاثنين تحاولان اللحاق بالتقدم
التكنولوجي في العالم ويعانون من ظاهرة هجرة العقول ولكن في
مصر هذه الظاهرة تظهر بصورة أكبر الآن نتيجة فرص العمالة
المفتوحة في نماذج ادارة التنمية البترولية .

اما نموذج لبنان فيمثل حالة فريدة تؤكد لنا ان ادارة -
التنمية دون توافر الاطار السياسي الملائم للجمع يستحيل أن تحقق
أي نتائج ، بل تصب الادارة صورة أخرى من صور الازمة السياسية
إذا انتقلنا مرة أخرى الى نماذج ادارة التنمية في دول البترول
نجد المجتمع القبلي الذي يختلف عن مصر والهند وتحكمه عادات وتقاليد
يجب مراعاتها في تنظيم الجهاز الإداري وفي ادارة التنمية مثلاً
في توزيع الوظائف أو غير ذلك مما قد يكون في غير صالح ادارة
التنمية .

وفي مقابل ذلك نجد الثروة الهائلة المفتوحة مما يقدم
فرصة لتنشئة الادارة على أرضية جديدة ، وهنا نستطيع القول أن
الادارة تبدأ بإمكانيات الإخذ بالحدث والافادة بعنصر الثروة
المتوافر .

ولكن مع ذلك فان حداثة الادارة في هذه الدول كان لها
الوجه الآخر فالادارة جاءت بأساليب وأنظمة وتقاليد جديدة من

المجتمع .

كلاهما توجد به خطة .

أما بالنسبة لعنصر القيادة في الجهاز الإداري ففي مصر عنصر
القيادة في الجهاز الإداري يتمثل في رئيس الدولة ومجلس الوزراء
ويستطيع إضافة

وهنا كان لابد من أحداث تنشئة إدارية ويغيد التعليم
والتدريب في تحقيق ذلك وهو ما يظهر في كل نماذج إدارة التنمية
البتروولية - ولكن تواحه التنشئة الإدارية أخطر تحدياتها في
قصور الثقافة العامة وعدم تحقيق تنمية سياسية تسير إدارة التنمية
وتساعدها وشيوع مجموعة من القيم السلبية مثل الميول الاستهلاكية
والتراخي في العمل وشدة الاعتماد على الأعمال المعاونة والمظهيرية
وغير ذلك .

ثالثا - الطبيعة المتعددة للمشكلة في إدارة التنمية ، " المشكلة "
هنا وفي دراسة إدارة التنمية هي مجموعة من المؤثرات التي
لا تعدد فقط وإنما تختلف ترتيبات أولويات خطورتها - ففي مصر
والهند يكون النقص في الموارد المالية على رأس المشكلات بينما في
دول البترول حيث لا وجود لذلك النقص تصبح القضية نقص في الموارد
البشرية وقد تكون مشكلة نقص الموارد البشرية ذات وجود قائم في
مصر والهند ولكن لا بنفس الحدة ولا بنفس الشكل الذي تظهر به في
نماذج إدارة التنمية البتروولية بينما في لبنان يوحد عنصر بشري
مرتفع الكفاءة ولكنه يفتقر إلى المواثمة السياسية مما جعله عنصرا

طائفا أكثر منه وطنيا - تنطبق نفس الملاحظ على عناصر التأثير الأخرى الثقافية والاقتصادية والدولية - إذ نجد لكل منهم - تأثيره الإيجابي أو تأثيره السلبي - وهنا يقع على عاتق قيادات إدارات التنمية مسؤوليات كبرى منها :-

• التعبير عن القدوة القيادية في التغيير ، في محاسلات ترشيد القيم الاجتماعية وتوجيهها لعالم التنمية .

• التعبير عن أقصى الكفاءة في تحديد أولويات العمل على ضوء مشاكل الندرة في الموارد (المالية - البشرية) .

• تنمية حركة المشاركة الشعبية الحادة في إدارة التنمية بتوسيع قاعدة صنع واتخاذ القرارات .

• إبعاد إدارة التنمية عن التوترات والصراعات والازمات بقدر الامكان .

وهذا لا يتحقق الا بتوافر الشروط السياسية التي المحنا اليها في فصول سابقة .

والملاحظة الثالثة - ترتبط كذلك بمهام السياسة العامة فسي محال من أهم المجالات ، نعننى بذلك مجال التقدم العلمى والتكنولوجيا - أن السياسة العامة مطلوبة بأن تعنى - وأن تعبر عن ذلك الوعى - أهمية التقدم العلمى والتكنولوجيا أولا فى مجال تخفيف التأثيرات الضارة على إدارة التنمية وشانها فى مجال إدارة التنمية ذاته .

لقد ثبت أن الانعـاء الاقتصادي يتوقف في الوقت الحالي على انتشار العلوم والتكنولوجيا وفي هذا المجال فإن نمادنا تقدم دلالات على تركيز سياسات التعليم على الكم أكثر من الكيف ، وبالنسبة لاستيراد التكنولوجيا ، فلا يبدو أن هناك استعدادا كبيرا لاستخدامها بواسطة مؤسسات أو أفراد محليين ، كما لا نرتام لعدم ارتباط التعليم والتدريب بإطار ثقافي ملائم .

اضف الى ذلك ما تشير اليه احصاءات اليونسكو من تسرب العقول من الدول النامية وبين بعضها البعض وهي ظاهرة تعكس عدم الاهتمام في علاج قضية التقدم العلمى والتكنولوجى بمحاولة استئصال جذورها . أو على الأقل ضرورة قيام كل تلك الدول بدراسة تأثيرات (استيراد / تصدير) العمالة ووقع صيغ ملائمة لمعامل التنمية فى كل منها .

وأخيرا ، لا يبدو لنا ان الاهتمام بنواحى الاصلاام الادارى يعطى أولوية مناسبة للمسائل الثقافية مما يعكس تجاهل لا داعى له لحقيقة ان ادارة التنمية هى فى النهاية مسألة قيم وسلوك ملائمين .

المحتويات

٥	تقديم
	القسم الأول - السياسة العامة
١٣	والادارة في الدول النامية
١٥	الفصل الأول - الادارة العامة والتنمية
١٥	الفصل الثاني - مشكلات ادارة التنمية
١٤	الفصل الثالث - السياسة العامة والادارة
١٧	الفصل الرابع - الاصطلاح الاداري
١٣.١	الفصل الخامس - ادارة عمليات الاحلاح الاداري
١٧٨	القسم الثاني - نماذج ادارة التنمية
	الفصل السادس - التطور في السياسة العامة الوطنية
١٧٧	(النموذج المصري)
	الفصل السابع - النشئة الادارية (الامارات العربية
٢٢٨	المحددة)
	الفصل الثامن - نموذج مقترح للتدريب في ادارة التنمية
٢٥٧	(سلطنة عمان)
٢٥٩	الفصل التاسع - النشئة الادارية (الكويت)
	الفصل العاشر - ادارة التنمية والديمقراطية الحزبية
٢٧٣	(الهند)
٢٩١	الفصل الحادي عشر - ادارة التنمية والمشكلة السياسية (لبنان)
٣٦١	الفصل الثاني عشر - ملاحظات ختامية

